جامعة الدول العربية

المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم

معهد البحوث والدراسات العربية

قسم البحوث والدراسات القانونية

النظام القانوني للإدارة المحلية في موريتانيا

بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون

JAMAL OULD HAMZA

إشراف الأستاذ الدكتور

يحي الجمل

أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة

إعداد الطالب

جمال ولد حمزة

القاهرة 2000

كلمة شكر

لايسعني وأنا أضع اللمسات الأخيرة علي هذا البحث إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الإمتنان إلي أستاذي الأستاذ الدكتور

يحي الجمل

عرفانا مني بالجميل وتقديرا للرعاية والإهتمام اللذين كنت موضعا لهما سواء عندما كنت أتلقي محاضراته القيمة أو أثناء إعداد هذا البحث فله مني عظيم التقدير والإجلال .

إهداء

الي الوطن الغالي

الجمهورية الإسلامية الموريتانية

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

الإدارة بشكل عام شكل من أشكال التنظيم الإجتماعي يهدف إلي تنفيذ سياسة معينة هدفها الإنسان وهو وسيلتها الأولي، لذلك إرتبطت به فكانت تعبيرا صادقا عن تطوره ونضجه الفكري،وإستطاع بواسطتها أن يهيئ لنفسه إطارا مكنه من خدمة نفسه في كثير من مجالات الحياة.

وعرفت الإدارة منذ قيام الدول أو ما يسمي بإدارة المجتمعات الإنسانية في التنظيمات التي كانت تحرك عجلة الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية من خلال النظام المركزي وأساليبه، والذي يعني تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة في العاصمة وفروعها في الأقاليم من أجل تحقيق المصلحة العامة التي هي الوظيفة الأساسية والمهمة للدولة منذ قيامها وحتي الآن.

ونتيجة لذلك إتسم مفهوم الإدارة بمدلولين:

١- المدلول العضوي : الذي يعني مجموعة الأجهزة التي تقوم بتنفيذ سياسة الدولة.

٢- المدلول الموضوعي :الذي يعني مجموعة الأعمال والخدمات التي تقدمها الدولة.

لكن وظيفة الدولة والسبل المؤدية إلي تحقيقها خلق جملة من التعارض بينها وبين الأفراد ، إذ تلونت بألوان مختلفة عاصفة بما تشاء في سبيل تحقيق أهدافها ، بل تجاوزت ذلك إلي الدعوة إلي تقديسها وتقديس القائمين عليها ،ولأدل علي ذلك من المقولة الشهيرة للويس الرابع عشر (الدولة أنا L'etat c'est moi).

وقد كانت التنظيمات الإدارية القائمة آنذاك السبيل الوحيد لتحقيق أحلام الدولة،واليد التي تسيطر بها علي الجميع،لذلك كان طبيعيا أن تنصب إهتمامات وآراء الفلاسفة ودعاة الحرية في ذلك الوقت علي الإدارة بما تشكله من واجهة لذلك الصراع بين الدولة والفرد ،من أجل أن يمنح الأفراد حرياتهم التي غابت في ظل هيمنة الدولة علي كل نشاط في المجتمع وتسخيره لصالحها .

وقد إعترفت الدولة نفسها بذلك مع ظهور متغيرات سياسية ،وإقتصادية ،وإجتماعية ،وثقافية ،وتطور دورها نتيجة لتعدد الوظائف وإتساع المساحات وتزايد الطلب علي الخدمات ،إذ لم يعد بإمكانها موازنة فكرها السياسي والإداري الثابت منذ قيامها مع هذه الأفكار الجديدة المتحركة ،الشئ الذي أدي إلي جملة من التنازلات لصالح الأفراد ،وتفكيك لأواصر الحكم الإطلاقي المعتمد آنذاك من خلال نظرية الفصل بين السلطات(La theorie de la separation des pouvoirs) التي نادي بها مونتسكيو في كتابه الشهير روح القوانين عام ١٧٤٨ ،والتي أدت إلي قيام العديد من المبادئ الدستورية وبصفة خاصة مبادئ الديمقراطية الليبرالية التي أصبحت من الضمانات الضرورية والأكيدة للحريات التي جاهد الأفراد للحصول عليها منذ زمن بعيد.

نتج عن هذه المكتسبات ظهور أنماط مختلفة من التنظيم الإداري غير تلك الأنماط التي يمكن أن نطلق عليها الأنماط الكلاسيكية متمثلة في اللامركزية ،التي تعني توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات إعتبارية أخري تضطلع ببعض المهام في خدمة المجتمع .

وإنقسمت إلي أقسام مختلفة حسب طبيعة تلك المهام التي تلبي حاجة في نفس بعض سكان الدولة وهي:

أ- لامركزية سياسية: وتقضي بأن تمنح الدولة المكونة لإتحاد سيادة داخلية للوحدات المحلية التي تصبح دويلات داخل الدولة ،متمتعة بقدر من الوظيفتين التشريعية والقضائية فضلا عن إستقلال تلك الوحدات التنفيذي والإداري. وتبعا لذلك تتحول الدولة من دولة بسيطة إلي دولة مركبة في صورة الدولة الفيدرالية **L' Etat federal**.

وتكون مهمة الدستور الإتحادي تنظيم العلاقة بين السلطات الإتحادية وما يقابلها من سلطات محلية.

ب- لامركزية مرفقية أو مصلحية : وتقوم علي أساس توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات إعتبارية توزيعا وظيفيا ، بمعني أن يمنح مرفق الشخصية المعنوية من أجل تقديم خدمة لسكان إقليم معين، أو لسكان الدولة بصفة عامة .ويعرف أشخاصها بالمؤسسات العامة **L' etablissement public** وتتنوع هذه اللامركزية المرفقية إلي أشخاص مختلفة كالمرافق الخدمية ،والمرافق المهنية ،والمرافق الإقتصادية والمالية.

ج- اللامركزية الإقليمية : **La decentralisation territoriale** أو ما يسمي الإدارة المحلية التي هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ووحدات محلية مستقلة علي أساس إقليمي ، تمارس ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية .

وعبر الأيام وتلاحق الأجيال والدول نمت هذه التنظيمات (اللامركزية) ، وأصبح الأخذ بها في الدول أمرا لا يقبل التردد بشكل أو بآخر.

ولعل النصف الأول من القرن العشرين تميز بإستقلال عدد غير قليل من الدول في إفريقيا وآسيا مما كان مجالا خصبا لتطبيق هذه الأساليب،وخاصة الإدارة المحلية إحتذاء بالدول المتقدمة التي أخذت بها منذ زمن بعيد وإعتبرتها لا تقل شأنا عن الأسلوب المركزي الأصيل، بل وأكثر دلالة علي أمور كثيرة ضرورية في العصر الحاضر من أهمها ،كونها تشكل مظهرا من مظاهر الديمقراطية ، وحلا جذريا لمشكلة التعدد في الدول من ناحية القوميات والأعراق.

ومن الناحية الإدارية تأتي الادارة المحلية كضرورة فنية لسرعة إنجاز وتسهيل الخدمات ،وإجتماعيا تعمل علي تقوية البناء الاجتماعي وتفجير طاقات الإبداع لدي أعضاء الجماعة المحلية.

أما في الجانب الاقتصادي فتأتي لتحقيق مصادر جديدة للتمويل المحلي ، وتعمل علي تحقيق التنمية الإقتصادية .

وقد كانت موريتانيا من بين هذا العدد غير القليل من الدول الحديثة العهد بالإستقلال ،ولكنها كانت تختلف عن بعضه في الخلفية التاريخية للتنظيمات الإدارية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص.

فالبلاد لم تعرف التنظيم الاداري إلا بقدوم المستعمر الفرنسي سنة ١٩٠٢ ،وكان تنظيما قاصرا علي أهداف المستعمر وطموحاته متجاهلا غير ذلك ،ولم يكن لوحده في ذلك التجاهل بل كان السكان أكثر تجاهلا له وللقائمين عليه مما أثر عليه بصفة عامة.

وظل الوضع علي ما هو عليه حتي سنة ١٩٤٧ حيث تمت إقامة نظام المحطات كأول تجربة إدارية محلية بموجب القرار الصادر بتاريخ ١٦ إبريل ١٩٤٧ ، ثم مالبث أن إستبدل بنظام البلديات في شكل تعزيز للإدراة المحلية وظل ساري المفعول حتي بعد الإستقلال.

إذ أن دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ الذي صدر في فترة الحكم الذاتي لم يغير من النظام الإداري المحلي الذي أقامه المستعمر ، بل تم تثبيته وتفعيله من خلال القانون ٠١٦-٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية ،والقانون ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الريفية .

وقد حذا حذوه دستور الإستقلال ٢٠ مايو ١٩٦١ في بداية الأمر لكن ظروفا سياسية ،وإقتصادية ،وإجتماعية عدلت المادة ٥٣ الخاصة با لمجموعات الاقليمية.ونتج عن ذلك صدور أول إصلاح إداري موريتاني سنة ١٩٦٨ بموجب القانون ٢٤٢-٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨،والقانون ٢٤٣-٦٨ بنفس التاريخ وكان من أهم آثارهما إقامة مجالس جهوية (الجمعيات المحلية) في عواصم الولايات ،و التخلي عن نظام البلديات ،وإعطاء الولاية طبيعة إزدواجية لتمثيل النظام المركزي واللامركزي.

لكن سنة ١٩٧٨ وبالذات في ١٠ يوليو عرفت البلاد قيام إنقلاب عسكري ،كان بداية لسلسلة من الإنقلابات تميزت بنوع من التنظيم الإداري المحلي من خلال القوانين ٠٢٦-٧٩ بتاريخ ٢٠فبراير١٩٧٩ ،و١٤٤-٨٠ بتاريخ ٢٠فبراير ١٩٨٠ و١٢٨-٨٣ بتاريخ ٥يونيو١٩٨٣،التي أقامت مجالس إستشارية جهوية في عواصم الولايات.

ولقد كانت نهاية تلك الفترة العسكرية بداية لظهور نظام البلديات من جديد سنة ١٩٨٦ من خلال القانون ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦،والقانون ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧.

إن هذا التنوع الذي ساد مسار الإدارة المحلية نتج عنه [illegible] من خلال القوانين المنظمة،إذ لاشك أن تلك القوانين تحمل معها وجهة نظر المشرع الموريتاني بكل مؤثراتها وطموحاتها، إنطلاقا من أن اللامركزية المحلية كنظام مجرد لا يصلح للتطبيق بصفة مطلقة في كل الدول، بل لابد أن تتأثر مبادئه العامة وأحكامه بطبيعة هذا المجتمع أو ذاك متجاوبة مع الواقع السياسي ،والإقتصادي ،والإجتماعي ،والثقافي الذي يختلف عن الواقع في فرنسا وإبريطانيا اللتان تتميزان بأسلوبهما في إدارة المجتمعات المحلية.

إن تباين الأشكال والصور التي تأخذها الإدارة المحلية في هذا المجتمع أو ذاك هو إنعكاس لتفاعل بين عدة عوامل متناقضة ومتصارعة ، بين الدولة والأفراد، وبين المركزية واللامركزية ،وبين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ،وبين الديمقراطية وغيرها. وسيبقي ذلك التجاذب في هذا الإتجاه أو ذاك يحمل معه العديد من القوانين كترجمة صادقة لذلك الواقع ،وستبقي تلك القوانين المعبر الحقيقي عن طبيعة الإدارة المحلية في ذلك المجتمع ونظامها.

إشكالية البحث

يمكن تحديدها في الإجابة عن السؤال التالي:

كيف عالج المشرع الموريتاني الإدارة المحلية؟.

وبالقطع سوف يترتب علي الإجابة عن هذا السؤال الجواب عن الأسئلة الفرعية الآتية:

-ماهي قدرة هذه القوانين علي تحريك الواقع السياسي والإقتصادي والإجتماعي نحو الأفضل؟.

-هل المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية كانت مترابطة ومنسجمة وملتزمة بأسلوب واحد؟.

-ماذا يعني هذا الأسلوب بالمقارنة مع غيره من الأساليب التي أخذت بها الدول الأخري؟.

-هل هو الأسلوب الأمثل للوصول إلي النظام اللامركزي المحلي ومبادئه؟.

-مامدي تكافؤ التنظيم القانوني الموريتاني مع الواقع المحلي وإمكانياته المختلفة؟ .

-ماهو وجه التناسب بين النظام المركزي والنظام اللامركزي في موريتانيا ؟.

-ماذا تعني إستمرارية الأخذ بالإدارة المحلية في موريتانيا منذ الخمسينات وحتي الآن؟.

أهمية الدراسة

تكتسي دراسة النظام القانوني للادارة المحلية في موريتانيا أهمية كبيرة ،كونها تكشف بصورة مباشرة عن نظرة المشرع للمتطلبات السياسية ،والإجتماعية، والإقتصادية للبلاد.

فالإدارة المحلية تشكل عنصرا من عناصر الإدارة العامة للدولة ،ومظهرا من مظاهر الديمقراطية ورسم أسلوبها يكتسي أهمية كبيرة خاصة إ ذاكان في شكل تحليل، وتدقيق، وتقييم لماهيتها عن طريق القوانين المنظمة لها.

كما أن هذه الدراسة تأتي في مرحلة تعيش فيها البلاد أوج الديمقراطية منذ سنة ١٩٩٠ ،والفضل يعود في ذلك إلي إقامة المجالس البلدية سنة ١٩٨٦ .وأي بحث في هذا المجال يعتبر إسهاما في ترسيخ ذلك الإتجاه ،وشاهدا علي ذلك التلاحم وتوضيحا للواقع بخلفياته المختلفة ،وإشادة بالمكتسبات ومطالبة بتلافي أوجه القصور ،وحثا علي التمسك بهذا المسار الديمقراطي.

كما أن هذه الدراسة من جهة أخري تعمل علي مقارنة القوانين فيما بينها ،كاشفة عن تصورات المشرع الموريتاني للإدارة المحلية في الحقب المختلفة ومكانتها في مخيلته ، مما يسمح بالكشف عما لدي القائمين علي البلاد في المراحل المختلفة التي نعتقد أن مناقشتها، وتحليلها ،والتعليق عليها لم يكن متاحا للغالبية نظرا لتوتر الأجواء السياسية وتكميم الأفواه،في ظل سيادة معايير أخري لم تسمح بقيام تفاعل حقيقي بين المواطن وتنظيمات الإدارة المحلية ،مما خلق قطيعة في بعض الأحيان في ذلك التفاعل المفترض والضروري ،حيث أن الجانب السياسي والمدلول الديمقراطي للإدارة المحلية بقي محظورا وممنوعا الخوض فيه في ظل نظام الحزب الواحد والأحكام العسكرية .

أضف إلي ذلك أن هذه الدراسة سوف تكشف الستار بصورة أو بأخري عن ماهية الإدارة المحلية ،وطبيعتها القانونية ،وأسلوبها ومميزاتها ،وأماكن ضعفها، وأسباب عدم بقاءها أو بقاءها بعيدة أحيانا ،والمؤثرات التي عاقتها عن بلوغ ما كان الجميع يتوقعه منها .

كما أنها ستعمل علي وصل الفترات المتلاحقة التي حكمتها القوانين المختلفة لتجعل كل فترة سببا أو نتيجة للأخري ،مما سيقيم بناء واضح المعالم لهذه القوانين في شكل نظام للإدارة المحلية الموريتانية.

أسباب إختيار الموضوع

١- سبب شخصي ذلك أن الباحث يميل إلي البحث في القانون الإداري بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، لما يرى فيه من سعة المدلول ،وأهمية المكانة والقدرة علي توضيح ،وسبر أغوار مختلف جوانب الحياة القانونية والإدارية وحتي السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة الحديثة .

إذ لا يخفي مدي أهمية البحوث المتعلقة بالإدارة المحلية عندما أصبح تعلق الجميع بها حلا جذريا لمشاكل الحاضر،ومخاطر المستقبل التي تؤرق الحكام والمحكومين علي السواء.

٢- الأهمية الخاصة ومكانة البحوث التي تتناول الإدارة المحلية في الدول خاصة من الناحية القانونية ، ذلك أن تحليل هذه القوانين التي تنظم الجوانب المختلفة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية يعطي للباحث دلالات كثيرة عن الدولة بشكل عام ،ويجعله علي إطلاع بأماكن الضعف والقصور، وأماكن القوة والمميزات في الجهاز الإداري الذي يعتبر الشريان الحي في المجتمعات الحديثة.

٣- ندرة الكتابات والدراسات الأكاديمية عن الإدارة الموريتانية ،وبصفة خاصة المتعلقة بالقوانين المنظمة وتحليلها الأمر الذي خلق حاجزا أمام الدراسين في فهم مكوناتها وطبيعتها ثم الحكم عليها ،الأمر الذي دعي الباحث إلي خوض هذه التجربة لعله يسهم في بلورة فكرة عامة عنها .

٤- تنوع هذه القوانين وتشعبها، وتشعبها بمدلولات مختلفة عن المجتمع الموريتاني في مختلف الفترات ،جعل دراستها وتحليلها ومقارنتها بغيرها من أجل تشييد صرح قانوني متميز ومكتمل المعالم يمكن أن يطلق عليه النظام القانوني الموريتاني للإدارة المحلية مكسبا للباحث، لكونه أصبح علي إطلاع ،وإلمام، ودراية بماضي وحاضر هذا الأسلوب القانوني الذي لايخلوا منه أي نظام إداري [illegible] دول العالم.

منهج الدراسة

تتعدد المناهج التي يتبعها متناولوا اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية)، ما بين المنهج المذهبي، والمنهج السياسي، والمنهج الإداري، والمنهج القانوني.

إلا أن المنهج الذي سيتبعه الباحث إن شاء الله في هذه الدراسة سيكون المنهج القانوني، والذي يعتني أساسا بالقوانين ،واللوائح والقرارات ،والتعميمات التي تتعلق بالإدارة المحلية.

صعوبات الدراسة

تتمثل أساسا في عشوائية الدراسات التي عالجت الإدارة المحلية الموريتانية ،وتركيزها علي فترة بذاتها (الثمانينات) تاركة الفترات الأخري بدون إهتمام.

إضافة إلي أن القوانين المنظمة نادرة النشر والتوزيع خاصة في فترة الستينات والسبعينات ،وعدم توثيقها وتجاهلها من قبل اللاحقين عليها (الأنظمة السياسية المناهضة) ،مما تطلب من الباحث جهدا كبيرا من أجل الحصول علي القانون باللغة الفرنسية التي أنزل بها دون الإعتماد علي الترجمة إلي اللغة العربية ،والتي لاحظ الباحث أنها تحمل أخطاء كبيرة ليست في الطباعة فقط ولكنها تمتد إلي المعني لتحويره .

والحق أن متابعة الأستاذ المشرف الدكتور يحيي الجمل أزاحت كل تلك الصعوبات ،ولاحقت كل المشاكل وهي في مهدها حتي تلك التي كان الباحث يري أنها بدون حل وستشكل عقبة لا يمكن تجاوزها.

الإطار الزمني للدراسة

ستنصب الدراسة من بداية أول تجربة إدارية محلية موريتانية بعد صدور دستور موريتانيا الأول المؤرخ في ٢٢ مارس ١٩٥٩ المتمثلة في نظام البلديات الحضرية والريفية المحكومة بالقوانين ٠١٦-٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ و ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ ،وحتي سنة ٢٠٠٠ وبدون إنقطاع أو تجاوز لفترة معينة .

وبذلك تكون هذه الدراسة قد غطت المرحلة كلها التي يمكن أن نقسمها إلي أربع فترات هي :

١- مرحلة البداية: تبدأ كما قلنا من سنة ١٩٥٩ ،وتنتهي سنة ١٩٦٨ تاريخ إلغاء البلديات المذكورة سابقا.

٢- المرحلة الإصلاحية : التي تبدأ من صدور القانونين ٢٤٢-٦٨بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ و ٢٤٣-٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاصين بالولايات، وتنتهي سنة ١٩٧٨ تاريخ سقوط النظام المدني الأول.

٣- المرحلة الإنتقالية : التي تبدأ من صدور القانون ٠٢٦-٧٩ بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٧٩ ،وتنتهي سنة ١٩٨٦.

٤- المرحلة الحديثة : التي تبدأ من سنة ١٩٨٦ بصدور القانون المنشأ للبلديات (الجيل الثاني) ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ والمعززة بالقانون ٢٨٩-٨٧بتاريخ ٢٠اكتوبر١٩٨٧ومازالت مستمرة.

تقسيم الموضوع

تم تقسيم البحث إلي :

الفصل التمهيدي نشأة وتاريخ التنظيم الإداري في موريتانيا

سنتناول فيه التنظيم الإداري الذي عرفته موريتانيا إبان فترة الإستعمار ثم بعد الإستقلال، أي كيف نشأ وتطور هذا التنظيم وما هي السمات البارزة فيه كخلفية مهمة لفهم الواقع الذي عاشته الإدارة المحلية ،خاصة التنظيم الكولونيالي الذي تبدأ الدراسة من نهايته. وقد قسمناه إلي مبحثين :

في **المبحث الأول** :الذي عنوناه التنظيم الإداري في فترة ما قبل قيام الدولة ،عالجنا تشكيل الجهاز الإداري الإستعماري ،ثم تطرقنا إلي الوحدات الإدارية ،كالدوائر، والمحطات، والبلديات من خلال طبيعتها والنظام الذي يحكمها.

أما **في المبحث الثاني**: فقد تعرضنا فيه للتنظيم الإداري بعد الإستقلال، من خلال التقسيمات الإدارية المركزية واللامركزية كالولاية ،والمقاطعة ،والبلديات. ثم درسنا المجالس المحلية التي أقيمت في هذه الوحدات.

الفصل الأول الأسس الدستورية للادارة المحلية الموريتانية

سنتناول فيه معالجة الدساتير الموريتانية للإدارة المحلية ،وسندرس بالتفصيل الأسس الواردة في الدساتير الثلاثة من خلال المباحث الثلاثة التي يشتمل عليها هذا الفصل:

المبحث الأول : الأسس الدستورية في دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩

المبحث الثاني : الأسس الدستورية في دستور ٢٠ مايو ١٩٦١

المبحث الثالث : الأسس الدستورية في دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١

الفصل الثاني الأسس العامة للإدارة المحلية في موريتانيا

وفيه نتناول الأركان أو الشروط الضرورية للقول بوجود إدارة محلية بشكل عام ،مع تطبيق هذه الأسس علي الإدارة المحلية الموريتانية قصد الوصول بتلك المقارنة إلي حكم معين يسمح بخلق رأي مبدئي قبل الدخول في صلب القوانين المنظمة ،وذلك من خلال المباحث الخمسة التي تحتضن هذه الأركان أو الشروط كما إتفق عليها الفقهاء، دون الدخول في الجدل الفقهي وإعتبار هذا الشرط وليدا لذلك ،من أجل أن نجد لهذه الإدارة المحلية الموريتانية موطأ قدم أو حجية قانونية علي الأقل.

ففي **المبحث الأول:** نتناول وجود المصالح المحلية المتميزة كخطوة أولي للتفكير في قيام أي إدارة محلية.

أما في **المبحث الثاني** : فنتناول فيه الشخصية المعنوية للمجموعات الاقليمية .

وفي **المبحث الثالث** :الإستقلال الإداري .

وفي **المبحث الرابع** :القدرة علي تكوين موارد محلية .

وفي **المبحث الخامس** :الرقابة من جانب السلطة المركزية

JAMAL OULD HAMZA

الفصل الثالث هيئات الإدارة المحلية في موريتانيا

سنتناول فيه الأجهزة المكونة للإدارة المحلية كالجهاز التقريري (المجلس المحلي) ،والجهاز التنفيذي من خلال المباحث الأربعة المكونة لهذا الفصل:

ففي **المبحث الأول** : الذي عنوناه أسلوب تشكيل هيئات الإدارة المحلية الموريتانية سنتعرف علي المبادئ العامة لتشكيل هذه الأجهزة ،ثم كيفية تشكيل المجالس المحلية، وأخيرا تشكيل الأجهزة التنفيذية.

أما في **المبحث الثاني**: نظام العضوية في هيئات الإدارة المحلية سنتعرف علي شروط العضوية في هذه الهيئات ،وأنواعها، ومدتها، وكيفية إنتهاءها إلي غير ذلك من أحكام العضوية.

أما **المبحث الثالث** : نظام سير العمل بالمجموعات الإقليمية الموريتانية فيشمل علي ماهية دورات المجلس ،ونظامها ،والأجهزة المكلفة بالتسيير .

وأخيرا في **المبحث الرابع** : نظام الإنتخابات في الإدارة المحلية الموريتانية نتعرف علي دور سكان المجموعة الاقليمية في تشكيل هذه الهيئات المحلية ،من خلال الشروط الواجب توافرها في الناخب وبالعمليات الإنتخابية ،ثم الآثار المترتبة علي الإنتخابات.

الفصل الرابع صلاحيات الإدارة المحلية

وفيه نوضح صلاحيات أو إختصاصات الإدارة المحلية الموريتانية من خلال ثلاثة مباحث :

المبحث الأول :الذي عنوناه طريقة تحديد الإختصاص أو الصلاحيات.

المبحث الثاني : صلاحيات المجالس المحلية ،أي صلاحيات المستشارين المحليين (المجلس التقريري).

المبحث الثالث : نتناول فيه صلاحيات الأجهزة التنفيذية.

الفصل الخامس النظام المالي للمجموعات الإقليمية

وقد قسمنا هذا الفصل إلي ثلاثة مباحث:

في **المبحث الأول** : موارد المجموعات الإقليمية نتعرف علي طبيعة هذه الموارد ،وحجمها سواء أكانت موارد عادية، أو موارد إستثنائية .

أما في **المبحث الثاني** : نفقات المجموعات الإقليمية فنوضح فيه طبيعة هذه النفقات، وأنواعها حسب الصيغ التي يقصدها المشرع.

في **المبحث الثالث** : الميزانية نوضح فيه مميزات وطبيعة الميزانية المحلية ،وكيفية تشكيلها وتنفيذها من خلال تنفيذ النفقات والإيرادات.

الفصل السادس الرقابة علي المجموعات الإقليمية

وفيه ندرس بصفة خاصة علاقة الإدارة المحلية كنظام لا مركزي مستقل عن النظام المركزي كمتعهد بهذه الرقابة ،ثم نخضع هذه الإدارة المحلية لرقابة القضاء كونها رقابة مفترضة وقائمة من خلال مبحثين:

في **المبحث الأول** : الوصاية الإداريةوفيه نتعرف علي ماهية هذه الوصاية، والأشخاص القائمين عليها ،وإختصاص كل واحد منهم في هذه الوصاية سواء أكانت منصبة علي الهيئات ذاتها، أو علي الأشخاص أوعلي الأعمال،ثم نعالج طرق تفويض هذه الوصاية علي المستوي المحلي.

أما في **المبحث الثاني** : الذي عنوناه الرقابة القضائية ففيه نتعرف علي ماهية هذه الرقابة ،وأبعادها علي أعمال المجموعات الإقليمية.

الخاتمة

التي سنحاول أن تكون عصارة هذا البحث ،من خلال توضيح أهم السمات البارزة لهذه القوانين المنظمة علي كافة الأصعدة التي عالجتها.

وما توفيقي إلابالله

الفصل التمهيدي نشأة وتاريخ التنظيم الإداري في موريتانيا

تمهيد وتقسيم

دخل الإستعمار الفرنسي إلي ماكان يعرف بشنقيط وما سماه هو موريتانيا (١)، بموجب قرار صادر في ١٨٩٩/١٢/٢٧ ، وذلك بعد شد وجذب بين الدول الأوربية التي كانت تتصارع من أجل بسط نفوذها علي ذلك الجزء الفاصل بين بلاد المغرب العربي وبلاد غرب افريقيا السوداء .

وقد إستطاعت فرنسا إقناع أسبانيا وهولندا بضرورة التخلي عن أطماعهما ، لما يحققه لها ذلك الجزء من أهداف استراتيجية أكثرها أهمية بناء سكة حديدية تربط بين المستعمرة الجزائرية وعاصمة مجموعة غرب إفريقيا الفرنسية Dakar ، إضافة الي قربه من مصاب نهر السنغال ومدينة SAINT-LOUIS ، التي إتخذتها فرنسا لتجميع وتصدير الصمغ العربي الذي تنتجة موريتانيا .

وقد كان لها ما أرادت، ففي سنه ١٩٠٢ تم نشر المرسوم التنظيمي العام لافريقيا الغربية بتاريخ ١٠ أكتوبر ١٩٠٢ الذي جاء في مادته الأولى : إن الحماية في بلاد البيظان خصوصا في منخفض السنغال تم وضعها تحت إدارة مندوب عن الحكومة العامة ، وهذا المندوب مكلف بضمان تسيير الحماية بواسطة رؤساء القبائل الذين يتم إختيارهم من طرف جماعاتهم الخاضعة لنفوذهم .

ومن خلال هذا المرسوم عين Xavier Couppolani فى ١٨ أكتوبر ١٩٠٢ وإتخذ لقب مفوض حاكم إفريقيا الغربية الفرنسية العام لموريتانيا (٢).

وتعد هذه الإرهاصات بداية التوغل الحقيقي والسيطرة الكاملة للمستعمر الفرنسي الذي لم يتردد في إصدار قرار ١٢مارس ١٩٠٣ على يد الحاكم Roume قاضيا بإنشاء محمية بلاد بيظان حوض نهر السنغال، وظلت إقليما مدنيا يتبع مباشرة لسلطة المفوض السامي بإفريقيا الغربية الفرنسية ، حتي تم إستصدار مرسوم ١٣ اكتوبر ١٩٠٤والذي

---

(١) لفظ موريتانيا إحياء لتسمية قديمة تمتد الى العصر الرومانى Mauros بمعنى الأسمر وباللاتينية Mauritania ،ثم أطلقت الكلمة علي المنطقة كلها بمعني الرجال السمر، بينما كانت تعرف من قبل بصحراء الملثمين و ببلاد التكرور. أما العرب فقد أطلقوا عليها إسم شنقيط منذ القرن السابع الهجرى (الرابع عشر الميلادى). وتقع موريتانيا فى شمال غرب القارة الافريقية بين دائرتى عرض ٤٣ر١٤ و ٢٠ر٢٧ شمالا ، وبين خطى طول ٤٠ر٤ ، و ٠٤ر١٧ غربا، ويحدها من الشمال الجزائر والمغرب، و من الجنوب مالي والسنغال، ومن الشرق مالي، ومن الغرب المحيط الاطلسي كما تبلغ مساحتها ٠٣٠٧٠٠ر١(٧% من مساحة الوطن العربي) ويبلغ عدد سكانها ٢ر٢ مليون نسمة.

(٢) كزافييه كبولاني: فرنسي من جزيرة كورسيكا خدم في الإدارة الإستعمارية الفرنسية في الجزائر ، ولعب دور المنظر لغزو موريتانيا والسيطرة عليها باعتبار أن معرفته بالعادات الاسلامية تؤهله للقيام بهذه المهمة للمزيد .انظر
desire' (vuillemin) , revue D'histoire des colonies,No-148-149, Page 311.

بموجبه أصبحت اقليما مستقلا عضو فى المجموعة (مجموعة افريقيا الغربية الفرنسية C.O.AF) (١) ، ولم تنل وضع المستعمرة ذات الاستقلال الذاتي الا فى أواخر عام ١٩٢٠ (مرسوم ٤ ديسمبر ١٩٢٠).ويمكن تقسيم الإحتلال الفرنسي لموريتانيا الى ٣ مراحل:

المرحلة الاولي بين عامي ١٩٠٠-١٩٠٥:

وقد عرفت عند الفرنسيين بمرحلة التغلغل السلمي،في حين يعرفها الموريتانيون بأنها عهد السيطرة المباشرة (٢) اذ قبل هذه الفترة كان الموريتانيون (الشناقطة) قد عرفوا عددا كبيرا من البعثات الاستكشافية الفرنسية منذ عام ١٨٧٩ وخاصة علي يد Paul Soliellet , Chudeau Fabert, Paul blanchet حتى أن هذه الفترة كان يلطق عليها فى التاريخ الجغرافي الاستعماري فترة أبطال موريتانيا، الا أنها لم تكن لتشد الانتباه اليها وذلك لانشغال الموريتانيين بالمنازعات الداخلية التي عمت البلاد وخاصة بين الامارات الحسانية.إن نهاية سنة ١٩٠٤ قد شهدت تقسيم البلاد إلي ٥ إقامات رئيسية تتفاوت من حيث الاهمية وهي:(الترارزة الغربية والترارزة الشرقية) – (مال) – (الرقبة) – (كوركول) – (تكانت)، وقد تم إجراء تعديلات في هذا التقسيم الادارى خلال نهاية سنة ١٩٠٥ من خلال صدور مرسوم ٢٦ ديسمبر ١٩٠٥ الذي يقسم إقليم موريتانيا المستقل إلي خمس دوائر (٣)،فقد ظهر أنه ينبغي أن تحدد أراضيها من طرف حكومة أكثر تنظيما ،وتم ذلك بالفعل كالآتي:

١- دائرة الترارزة : وتضم منطقة الترارزة الشرقية والغربية، ويحدها من الغرب المحيط الاطلسي ،ومن الجنوب مقاطعة سانلويس، ومن الشمال خط يشكل شريطا أرضيا باتساع ٥٠ كم شمال انواكشوط.

٢- دائرة لبراكنة : وتشمل كل من الرقبة والاك ويحدها من الغرب دائرة اترارزة ،ومن الجنوب الضفة اليمني لنهر السنغال ومن الشرق أراضي كيهيدى الزراعية.

٣- دائرة كوركول : وتقع غرب دائرة لبراكنة وشمال الرقيبة.

٤-دائرة تكانت : التي يحدها من الغرب ظهر تكانت ،ومن الجنوب الجبال التي تفصل تكانت عن الرقبة ومن الشرق الحوض، ومن الشمال منخفض الخط الذي يحد بينها وبين آدرار.

---

(١) تم تأسيس مجموعة غرب افريقيا الفرنسية (C.O.A.F) بالمرسوم المؤرخ في ١٦ يونيو ١٨٨٥ وذلك تبعا لمشروع قدمه وزير المستعمرات الي الحكومة وتضم كلا من السنغال ، السودان الفرنسي (مالي) ، غينيا وساحل العاج أما موريتانيا فلم تكن الا اقليما مدنيا يخضع مباشرة لسلطة المفوض السامى بافريقيا الغربية الفرنسية وذلك تحت اسم " محمية بلاد المور" ثم تطورت الى درجة اقليم مستقل عضو فى المجموعة إثر مرسوم في ١٣ أكتوبر ١٩٠٤ ولم تصر مستعمرة مستقلة الا سنة ١٩٢٠ .

(٢) لانه قبل هذه الفترة كانت البلاد قد عرفت نوعا من الإتصالات الرسمية بين Loenard Durant وبين أمير لبراكنة فى ١٠ مايو ١٧٨٥ من أجل تجارة الصمغ ،ويتبع ذلك إتفاق آخر بينه وبين علي كوري عن الترارزة فى ٢٠ يوليو ١٧٨٥ لتسيير المعاملات التجارية.كما أشرف الوالي الفرنسي في سينلوي في السنغال الجنرال (Faidherbe) على تجهيز الحملات ومن اهمها حملة النقيب بوريل (C.Bourel) سنة ١٨٦٠ الى البراكنة والنقيب ماج (Mage) سنة ١٨٦٠ الي تكانت وغاستون دونيه في الترارزة وابن المقداد فى آدرار وكاميل دول فى الصحراء. للمزيد من التفاصيل انظر: موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، (مجموعة باحثين) ،مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ١٩٩٥،ص ٨٢ وما بعدها.

(٣) فقد أثار مفوض موريتانيا الجديد بعد مقتل كبولانى ١٩٠٥ Montane cap de Basc في تقريره الموجه الى الوالي العام لافريقيا الغربية الفرنسية أسباب هذا التعديل بقوله : ان التنظيم الاداري الحالي ليس نتيجة لرؤية جماعية مبنية على اعتبارات عامة قابلة أن توفر

٥-الإقامة المستقلة لكيدي ماغا: ويحدها من الغـــرب دائرة قورقول ،ومن الجنوب الضفة اليمني لنهر السـنغال، ومن الشرق مجري كاراكورو ،ومن الشمال هضبة لعصابة.

وفي سنة ١٩٠٧ تم إنشاء إقامة بكيفة.

المرحلة الثانية بين عامي ١٩٠٥-١٩١٤ :

وهي مرحلة الاخضاع العسكري حيث تصدي الشعب الموريتاني للمستعمر وكون مقاومة إستطاعت تكبيده خسـائر فادحة، ولا أدل علي ذلك من قتل كبولاني نفسه ١٩٠٥ ،وتميز هذا الإخضاع بإنتشار الدوائر العسكرية في كافـة أنحاء البلاد، والبحث عن وجود تحالفات من أجل القضاء علي المقاومة .

المرحلة الثالثة بين عامي ١٩١٤-١٩٣٤:

وتوصف بأنها مرحلة تأمين الإحتلال وتصفية المقاومة الوطنية.

لقد عرفت هذه المراحل بالرغم من طابعها الإحتلالي وأحداثها السياسية والاجتماعية تنظيما إداريا رصينا وهادفـا، وذلك عندما تم تقسيم البلاد الي دوائر مدنية سنة ١٩١٢، وإن كان دور هذا التنظيم لم يستتب له الوضـع إلا بعـد المرحلة الثالثة .حيث بدأت موريتانيا تستقر أمنيا،وبدأ المستعمر فى نشر التعليم وإسـتجلاب التنظيمـات الإ داريـة الفرنسية إحتذاء بمافعله بالجزائر والسنغال.

لقد تلاحقت جملة من الأحداث أثرت بشكل مباشر علي التنظيم الاداري الذي عرفته البلاد، أهمها خـروج فرنسـا منتصرة من الحرب العالمية الثانية ،وعقد مؤتمر برازافيل Brazaville في ٣٠ يناير ١٩٤٤ الذي حضره جميع الحكام العامين للمستعمرات بغية العمل علي دسترة العلاقات بين فرنسا والمستعمرات، وصدور دسـتور١٩٤٦ الفرنسـي واقتناع مخططي السياسة الفرنسية بفكرة أنه يجب العمل علي إشراك مواطني المستعمرات في أجهزة الدولة الفرنسـية.

هذه الأحداث ميزت الفترة من ١٩٤٦-١٩٥٨فعرفت بفترة نقل النمـوذج وتجربـة التقنيـات الموروثـة عـن الديمقراطيات العتيقة ،وإدخال موريتانيا في سياق الحياة السياسية المعاصرة.

فقد أقيمت أول إنتخابات في موريتانيا مع تطبيق دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦،الذي سمح للرعايا الأفارقة بحق المواطنـة الفرنسية والتصويت والتمثيل في المؤسسات السياسية الميتروبولية (١).وتم قيام نظام المحطات الذي يعتبر أول تجربـة إدارية محلية تعرفها البلاد ثم إستبدلت هذه المحطات بالبلديات التي تأخر قيامها في موريتانيا نظرا للظـروف الصعبـة السائدة ، في حين أن باقي المستعمرات قد عرفت ما يسمي ببلديات غرب إفريقيا منذ أواخر القرن التاسع عشر.

من جهة أخرى واكب التنظيم الادارى الذي نقل إلي موريتانيا تنامي تنظيم آخر كان موجودا منذ دخول المرابطين إلي تلك البلاد ألا وهو القبيلة، بل إن القبيلة هي التي أخرت وجود أي تنظيم آخر ولذلك فان دورها كان ملموسـا في بنية الشعب الموريتاني ولم يستطع المستعمر الفرنسي أن يجد مجالا لتطبيق أنظمته إلا بعد أن إعترف بها كخلية أساسـية قاعدية، سواء في نظام الدوائر أو نظام المحطات، وكذلك البلديات.

باقى هامش الصفحة السابقة-الدليل القاطع في هذا المجال بل لقد قيم بهذا التنظيم جزاء بجزاء خلال البعثات الثلاثة المتوالية وأن التقدم الـذي تم تحقيقه سنويا أثناء دخول البلاد يشير فقط الي القطعة الجديدة التي ينبغى ربطها بالمكتسبات السابقة وتنظيمها قصد إقامة إدارة علي الفور.انظر

Archives Nationales De Mauritanie (A.N.M),Journal Officiel D'A.O.F 1905, page 637.

(١) د.سيدى ابراهيم بن محمد أحمد، النظام الحزبى والتجربة الدستورية الموريتانية ، جامعة أنواكشوط ١٩٩٠ ص ٣٣ .

والحقيقة أن القبيلة بوصفها تنظيما إجتماعيا بدائيا إستطاعت أن تدير هذا المجتمع وأن تجعله في غني عن أي تنظيم آخر، فهي بالفعل قامت بإشباع حاجات عامة سواء مادية أو روحية عن طريق مرافق عامة تسيرها بواسطة رئيس القبيلة وتساعده جماعة القبيلة ،ورئيس الفخذ وتساعده جماعة الفخذ.

لذلك يمكن القول أن النظام القبلي في موريتانيا لا يختلف عن نظام الادارة المحلية المعروف، فالمجتمع القبلي يتمتع بشؤون محلية عامة و القبيلة هي التي تتولي هذه الشؤون بنفسها.

إن المعيارالحديث يري أن مجلس القبيلة وسلطة الرئيس هي الصورة البدائية لنشأة السلطة المحلية(١) ، فمجتمع القبيلة يقوم علي أساس رابطة عامة بين أفراده مبنية علي الرغبة في ضمان إشباع تلك الحاجات عن طريق مرافق عامة تتولي القبيلة بواسطة رئيسها ضمان سيرها وانتظامها .

وبنظرة متفحصة أكثر يتضح أن العناصر الأساسية لنشأة أي نظام لا مركزي أو محلي هوأن توجد شؤون محلية عامة (مرافق عامة)،وأن تتولي الوحدة المحلية هذه الشؤون بنفسها.

ويري البعض أن النظام القبلي يفتقد بحكم طبيعته كسلطة محلية مستقلة ومنفصلة سياسيا عن غيره ،الي عنصرين من العناصر الرئيسية للا مركزية وهما عنصر الرقابة من سلطة مركزية تعلوه داخل الدولة الموحدة كما هو حادث في الدول الحديثة، و عنصر الإستقرار أى المكان الذي يباشر فيه مجلس القبيلة ورئيسها سلطته ، إذ كان هذا المكان بحكم طبيعة الإقتصاد القبلي القائم علي الرعي والصيد غير ثابت أيضا بطبيعته، لذلك التصق إسم وسلطة مجلس القبيلة ذاته بعنصر السكان دون إسم الإقليم أو المكان.

ويري الباحث أن هذين العنصرين اللازمين للقول بوجود إدارة محلية بعد تحقق العنصرين الأولين موجودين في النظام القبلي الموريتاني، ذلك أن القبائل في موريتانيا تقوم علي اساس هرمي بمعني أنه توجد قبائل كبيرة في الحجم تبسط نفوذها وتخضع لرقابتها قبائل كثيرة،سواء كان ذلك في صورة حماية كعلاقة قبائل بني حسان مع قبائل الزوايا، أو في صورة سيطرة كالقبائل الحسانية فيما بينها، أضف إلي ذلك أن في كل قبيلة موريتانية أعداد كبيرة من الأفخاذ (Fractions) في شكل تشكيل لتلك القبيلة، ويرأس كل فخذ رئيس معين من قبل رئيس القبيلة العام.

أما الشرط الثاني فإن القبيلة تقوم عادة علي الرعي أو الصيد وفي كلتا الحالتين فإن لكل قبيلة حيز ترابي معروف ومحترم من طرف القبائل الأخري حتي الآن، فالتقسيم الإداري لتراب الجمهورية الإسلامية الموريتانية سواء في ظل الإستعمار الفرنسي أو بعد الإستقلال يحمل في طياته تقسيما آخر متشابكا من الصعب علينا تصوره في ظل تكهن البعض أن البلاد يوجد بها ما يناهز ٣٠٠ قبيلة ،ولكل قبيلة حدود مرسومة علي أرض الواقع علي غرار حدود الدول بمعالم طبيعية، وإنتهاك تلك الحدود كان السبب المباشر في الحروب القبلية التى شهدها البلاد منذ عهد الإمارات وحتي الآن.

لقد أثر نقل النموذج بشكل كبير علي التنظيمات الادارية التي عرفتها البلاد ، فتقلصت هيمنة السلطة المركزية وإزداد الوعي الشعبي بأهمية المحطات والبلديات وضرورة التمسك بها، وإتجهت البلاد إلي النظام النيابي وإشاعة الحريات السياسية فتم تكوين الأحزاب والجمعيات علي غرار كافة الدول الافريقية المستعمرة من فرنسا ،ولذلك لم

---

(١) للمزيد من التفصيل أنظر : مصطفي الجندي ، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها ، منشأة المعارف ،١٩٨٧ ،ص٢٤وما بعدها ،

يتردد الحزب الإشتراكي عندما تقلد الحكـــم في فرنســا بإصدار القانون الإطــاري ('Loi Cadre) في يونيــو ١٩٥٦ ،والذي إعتبر إنطلاقة في تولي الشعوب المستعمرة مقاليد أمورها، وعقد مؤتمر باماكو ١٩٥٧ الذي دعــي الي ضرورة إعتراف فرنسا بحق تقرير المصير، وتشكيل حكومة تتمتع بحكم ذاتي في داكار عاصمة الإتحاد .

وفعلا تم إصدار قانون ١٩٥٧ للإصلاح الإداري عن طريق رئيس الحكومة الفرنسية جي موليه ، الذي نـــص علــي التخفيف من قبضة الحاكم وزيادة تمثيل المواطنين. ففي الإنتخابات المحلية المؤرخة في مارس ١٩٥٧ والـــتي أعتــبرت الخطوة الأولي من أجل تطبيق القانون الاطاري، يلاحظ أن حزب الإتحاد التقدمي الموريتاني حقق إنتصارا ساحقا فــهناك ٦٠٠ ألف مواطن منها ٣٤٢ر٣٧٤مكتتبا ، أما عدد الأصوات المعبر عنــها فقــد بلــغ ١٠٤ر٢٦٧ مــن أصــل ٢٠٠ر٢٦٨ ناخبا ،حصل منها علي ٨٩٨ر٢٥٢ صوتا أي نسبة ٨٠% وذلك مقابل ٥٧٦ر١٣ صوتــا حصلــت عليها الأحزاب الأخرى .

وأظهرت هذه الإنتخابات وزن الزعامات التقليدية المتحالفة مع المستعمر مع أمور أخري ، ذلك الوزن الذي ظل يعــبر عن نفسه لاحقا (١). ففي موريتانيا زاد العدد من ٢٤ إلي ٣٤ ، وأصبح الوطنيون يشكلون الغالبية العظمي وتصاعدت الحركة السياسية متمثلة في الأحزاب(٢) وتطبيق برامجها التي صاغتها الأحداث المتلاحقة.

ومن أهم تلك الاحزاب :

حزب التجمع الموريتاني : الذي تأسس إثر مؤتمر ألاك التوحيدي سنة ١٩٥٨الذي ضم حزب الوفاق الموريتاني والإتحاد التقدمى الموريتانى .

حزب الإتحاد الوطني : منشق عن الإتحاد التقدمي سابقا ويؤطر الشبان الزنوج الموالين لفيدرالية مالي.

حزب النهضة الموريتاني : وهو حزب المعارضة الجديدة ، والمنحدر من جمعية الشبيبة الموريتانية ذات الوعي العروبي و الإستقلالي .

حزب الإتحاد الإشتراكي للمسلمين الموريتانيين : الذي يناضل من أجل الإبقاء علي العلاقات المباشرة مع فرنسا من خلال مشروع المنظمة المشتركة للأ قاليم الصحراوية ويؤطر أعيان آدارار .

لقد كانت إنتخابات الجمعية الإقليمية السابق الإشارة إليها والمنبثقة عن قانون الاطار بمثابة خطوة أولي نحــو إســتقلال الكيان الموريتاني ،وكانت الخطوة الثانية هي تعيين مجلس الحكومة ،خاصة وأن الجنرال ديكول أصــدر في ٢٦ يوليــو ١٩٥٧ أمرا قانونيا يحيل وظائف رئيس مجلس الحكومة من الإدارة الإستعمارية إلي نائب رئيس المجلس وهو عادة

---

(١)وذلك من خلال حزب التجمع الموريتاني الذي إحتكر كل المقاعد النيابية في سنة ١٩٦٥،كما أظهرت من ناحية أخرى زيادة في إقبال الجماهــير علي العملية الانتخابية بالمقارنة مع السنوات السابقة،حيث كانت نسبة المشاركة في السنوات ١٩٥١ – ١٩٥٦ حــوالى ٨ر٤٠ % وإرتفعــت سنة ١٩٥٧ إلي ٥٩%، لكن التوجه الجماهيري نحو الاهتمام بالشؤون السياسية ظل يحدث من منظور قبلي تقليدي، فالناخب لم يكــن يصــوت لنفسه وإنما من خلال المؤسسة التقليدية التي ينتمي إليها. للمزيد من التفصيل أنظر : د. سيدى ابراهيم محمد أحمد ، مرجع سابق، و **Archives Nationales de mauritanie:Serie Q 394.**

(٢) إن الظاهرة الحزبية حديثة فى إفريقيا بإستثناء ليبيريا ومصر، فلم تنشأ الأحزاب رسميا إلا بعد الحرب العالمية الثانية مع ظهور الحركات الوطنيــة ومطالبتها بالمزيد من المشاركة السياسية ،وكذلك مع تزايد مرونة الإطارات المؤسسية الإستعمارية التي ما فتئت تفتح المجال أمام المزيد مــن فــرص التسيير الذاتي . الغزالى حرب (أسامة) ،الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة ، الكويت ١٩٨٧ ،ص١٤٤.

مواطن من الإقليم ، وتبعا لذلك عهد إلي المختار ولد داداه بمهام رئاسة المجلس وذلك في ٢٠ مايو ١٩٥٨،مما نتج عنه الحصول علي الإستقلال الذاتي فى نوفمبر ١٩٥٨،وإقرار الدستور الأول للجمهورية الإسلامية الموريتانية المؤرخ في ٢٢ مارس ١٩٥٩ .

إلا أن الأحزاب والفعاليات السياسية لم تكن مقتنعة بالإستقلال الذاتي كحل جذري، زيادة علي أن فرنسا بدأت تنسحب تدريجيا من مستعمراتها بعد صدور دستور ١٩٥٨،لذلك دخلت تلك الإحزاب في مفاوضات مع فرنسا أسفرت فى آخر المطاف عن حصول البلاد علي إستقلالها في ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠.

لقد كان الحصول علي الإستقلال التام سنة ١٩٦٠ بمثابة تغليب رؤية سياسية علي رؤية أخري، فتم تقويض النظام النيابي الذي خلقه دستور ١٩٥٩ وإزاحة فعاليات سياسية أخري بدعوي أن الوضع السياسي الذي تمر به البلاد بالغ الحساسية، ولذلك تم إصدار دستور جديد للبلاد هو دستور ٢٠ مايو١٩٦١.

وقد كانت السنوات من ١٩٦١ إلي١٩٦٥ بالغة الحساسية والصعوبة،إلا أنها لم تشهد أي إنتصار لتيار العودة إلي النظام البرلماني، بل إن هذا التيار ضرب إلي غيررجعة إبان مؤتمر الحزب الواحد الإستثنائي المنعقد في كيهيدي سنة ١٩٦٤ ،بل وقبل ذلك عندما تم إصدار دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ومن خلال القانون ٣٩٠-٦٥ المؤرخ فى فبراير ١٩٦٥والمعدل للمادة التاسعة من نفس الدستور.

لقد أبعدت هذه الظروف التي صاغها القائمون على الدولة آنذاك التفكير في تغيير التنظيم الإداري الموروث عن الإستعمار علي الأقل في تلك الفترة، ولم تطرح فكرة تغييره إلا بعد إستتباب نظام الحزب الواحد، ولذلك جاء أول إصلاح إداري موريتاني خالص فى سنة ١٩٦٨ من خلال القانون رقم ٢٤٢-٦٨ الصادر في ٣٠يوليو ١٩٦٨ والخاص بالتنظيم العام للإدارة الإقليمية، ثم القانون رقم ٢٤٣-٦٨ الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط.

ولقد أحدث هذان القانونان ثورة كبيرة في التنظيم العام للإدارة الموريتانية المستقلة، فتم الإستغناء عن البلديات الموروثة عن الإستعمار،وإستبدال الدوائر بالولايات، وإعطاء الولاية طبيعة إزدواحية لكي تمثل النظام المركزي والنظام اللامركزي.إلا أن ظروفا قد خيمت علي البلاد إبتداء بظاهرة الجفاف،وإنتهاء بدخول النظام في حرب الصحراءمما شجع العسكريين علي القيام بإنقلاب العاشر من يوليو ١٩٧٨ ،والدخول في دوامة إنقلابات كانت مطبوعة بطابع إنتقالى أثرت بشكل أكيد علي التنظيم الإداري وإن كان العسكريون أنفسهم لم يغيروا في جوهره ،وإنما إستبدلوا المجالس الإقليمية التي كانت قائمة بمجالس إستشارية عهد إلي تنظيم شعبي بإدارتها يسمي هياكل تهذيب الجماهير .

والحقيقة أن التجسيد الحقيقي للامركزية الإدارية (الإدارة المحلية)،جاء بعد وعود قطعتها اللجان العسكرية علي أنفسها في نهاية سنة ١٩٨٤،ومنذ ذلك الوقت والأنظار تترقب تلك الوعود حتى سنة ١٩٨٦ (١) ،حيث تمت إقامة نظام البلديات فى ثوبه الجديد ليشمل بعد ذلك تدريجيا كافة ربوع الوطن،وبدأ هناك نوع من التداعي الحر نحو الأخذ بالنظام الديمقراطى، فتم الخروج من تحت عباءة المواثيق العسكرية الضيقة الأفق،وإصدار دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١.

---

(١) تمت إقامة البلديات من خلال الأمر القانوني ١٣٤-٨٦ الصادر بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ المنشيء للبلديات في عواصم الولايات(المقاطعات المركزية).

إن أهم ما يميز هذا السرد التـــاريخي للحيـــاة السياســـية والإدارية في موريتانيا،هو الدور الكبير الذي لعبته الـــرؤي السياسية المختلفة في النظام الإداري الذي عرفته البلاد،وما يعنيه ذلك من أن التنظيم الإدارى في مجمله لم يكن نابعا مـــن الشعب كمطلب جماهيري أو إرادة وطنية حرة إبان الإستعمار.

ولذلك فإن هذا التنظيم كغيره من التنظيمات الإدارية في الـــدول التي خضعت للإستعمار تأثر بالطابع الإســـتعماري سواء من جانب المستعمر،أو من جانب المواطنين أنفسهم .

إضافة إلي ضعف الإمكانيات والبني التحتية التي تعاني منها الدول الحديثة العهد بالإستقلال،وكأن الآية قـــد إنقلبـــت فأصبح الواقع هو الذي يؤثر في التنظيم الاداري لا العكس.

سنقسم هذا الفصل التمهيدى إلي مبحثين:

المبحث الاول: التنظيم الإدارى في فترة ما قبل قيام الدولة

المبحث الثانى: التنظيم الإداري بعد الإستقلال

المبحث الأول التنظيم الإداري في فترة ما قبل قيام الدولة

لم ترق الدول والممالك التي حكمت موريتانيا قبل دخول الإستعمار الفرنسي إلي خلق تنظيم إداري بالمعني المعروف، والذي هو وضع نظام للعلاقات بين الأفراد والوحدات قصد الوصول بالجهاز الإداري إلي الهدف المبتغي (١)، رغم أنها عرفت رقيا حضاريا فى نواحي عديدة، فمملكة غانا قد إشتهرت بتجارة الذهب وتنظيم القوافل بين شمال إفريقيا وغربها ، ودولة المرابطين التي أدخلت الإسلام إلي صحراء الملثمين(٢) قامت بذلك الدور فيجنوب الصحراء الكبري، ثم الإمارات الحسانية التي خلقت نوعا من التأطير السياسي بين السكان .

إلا أن الظروف البيئية والإجتماعية وحتي الإقتصادية التي تتميز بها تلك الرقعة هي التي حالت دون ذلك ، ففرضت نوعا من حياة التشرذم علي السكان بشكل عام، فتناثرت أحياؤهم وتباعدت مدنهم ،مما جعلها تستعصي علي الخضوع لنظام الدولة المركزية التي عادة ما تلم الشتات، وترسي أسس الحياة المدنية المنظمة .

ومع ذلك فإن جنوب البلاد وخاصة المناطق المحاذية لنهر السنغال حيث تقطن الغالبية الزنجية قد عرف قيام ممالك إتسمت بنوع من التنظيمات الإدارية،كإستخدام موظفين عموميين وأجهزة عسكرية.وساعد علي هذا الوضع إعتمادهم علي الزراعة بشكل أساسي، وماينجم عنها من حياة الإستقرار والتآلف والشعور بوحدة المصير بخلاف الرعي.لذلك يمكن القول أن ظهور الإدارة وأنظمتها المختلفة في موريتانيا كان مرتبطا بدخول المستعمر،وليس نتاجا لتطور نوعي في نظم إدارية كانت سائدة فى البلد،وقد كانت اللبنة الأولي لأول تنظيم إدارى يطبق فى موريتانيا هو تقسيم المناطق الخاضعة له في سنه ١٩٠٣ (المناطق الجنوبية المحاذية لنهر السنغال) إلي منطقتين : منطقة سياسية،وأخري إدارية . ففي إطار تسيير نظام الحماية أقام كبولاني في الترارزة جماعتين تتكون كل واحدة منهما من ١٢ عضوا إحداهما تمثل القبائل الزاوية (٣) والأخري القبائل الحسانية (٤)، ويتكون عمال الجهاز الإداري والسياسي للحماية من عدة أمراء ورؤساء قوميات ووجهاء، يتم إختيارهم عادة من طرف المقيم الفرنسي (٥).

(١) التنظيم عرفه قاموس اكسفورد بأنه هيئة أو مجتمع منظم ،أما الفعل فيقصد به جعل الشيء حيا أوعمل ترتيبات معينة. كما أن التنظيم فى نظر شيستر برنارد هو نظام للتعاون A System of Cooperation .للمزيد أنظر د.صلاح الدين فوزى، الإدارة المحلية في التشريع المصرى، دار النهضة العربية،يناير ١٩٩٢ ،ص ٢٥ وما بعدها .

(٢) عرفت موريتانيا حاليا عند معظم كتاب العصر الوسيط با لملثمين وهو الإسم الذي إكتسبوه من زيهم الذي كان يلازمهم ويميزهم عن غيرهم من الشعوب، فقد أشاد مؤلفوا تلك الفترة يتشبثهم باللثام وعدم مفارقته رجالهم في الليل والنهار ولا في أوقات اليقظة ولا المنام، بل إن بعضهم ذهب إلي القول بأن القتيل منهم إذا سقط عنه لثامه أثناء المعركة لا يعرفه ذووه إلا بعد أن يعيدوه إليه .وإختلفت الآراء حول أسباب رسوخ هذه العادة في أوساط هؤلاء القوم، فربطها إبن الأثير وإبن خلكان بالنسب الحميري لصنهاجة وذكر أن قبائل حمير في اليمن كانت تستخدم اللثام وأن صنهاجة ورثت عنها ذلك، في حين أعادها بعضهم إلي المعتقدات السحرية بأن الشياطين منتشرون فى الجو وأنهم لا يضرون الإنسان إلا من خلال منفذين الأنف والفم، بينما يري آخرون أنه أتخذ من أجل الوقاية من عواصف البلاد الرملية، وكذلك من لفح الشمس راجع موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، مرجع سابق، ص ٥٢ وما بعدها .

(٣) وهي القبائل المختصة بأمور الدين والقلم والتفرغ للثقافة .

(٤) وهي القبائل التي يرجع نسبها إلي جعفر بن أبي طالب وهي المختصة بحمل السيف وشؤون الحرب، وهي التي كونت الإمارات التي حكمت البلاد بعد المرابطين .

(5)Francis De Chassey, Mauritanie 1900-1975: DE L'ordre Colonial a l'ordre Neo – Colonial entre Maghreb et Afrique Noire , PARIS , Anthropos 1978 , p49.

وفى سنه ١٩٠٣ ستخضع لبراكنه لنفس هـــذا التنظيـم.وبموجب مرسوم ١٩ ابريل ١٩٠٤ ستخضع كل منـــاطق والو – فوتا – كيدي ماغا الواقعة علي الضفة اليمني لنهر السنغال وكذا كاراكورو لنظام الحماية .

وبداية من شهر مايو ١٩٠٤ تم تنظيم المناطق المختلفة بتقسيمها إلى ٥ منـــاطق هـــى : مـــال ومركزهـــا (مـــال – وميت)،ولبراكنة ومركزها (الاك – الرقبة)، وكوركول ومركزها (كيهيدى – إمبود)، والمنطقة الغربية ومركزهـــا (انواكشوط) والمنطقة الشرقية ومركزها (منطقة أكلال فاي " زمن الخريف " وإحسي الماء " أوان الصيف ") .

وإتسم التنظيم الإداري في بدايته بالطابع المركزى تجاوبا مع طابع الاخضـــاع العســكري الــذي كـانت المقاومـة المسلحةالسبب الرئيسي فيه.

لذلك بقيت هذه التنظيمات الإدارية بعيدة عن المواطن وهمومه وحاجاته وهو نفسه الذى رفع شعار المقاطعةلكلما أدخله المستعمر الفرنسي للبلاد،وعلي رأسه نظمه الإدارية التي لم تدخل في النسيج الاجتماعي(١)، إلا بعد أن إضطر المســتعمر إلي خلق آلية للتفاهم والتعايش عن طريق إحتضانه للزعامات التقليدية والمشايخ التي تحكم القبائل، فأعطاهـــا مهمـة الوساطة بينه وبين باقي أفراد الشعب لتمرير سياساته علي أن يضمن لها البقاء محتفظة بقيادالهـــا في مواجهـة القـوي المتصارعة معها علي الزعامة من بني جلدها .

إلا أنه في لحظة معينة بدأت الإدارة تبتعد عن طابعها البوليسي وأحس المواطن بذلك وبالتحديد بعد صـدور دسـتور الجمهورية الرابعة في اكتوبر١٩٤٦ ،حيث أصبحت البلاد متمتعة بنواة كيان سياسي مستقل، وأصبح يرأس الإقليـــم والي عام يمارس كافة مظاهر السلطة التنفيذية.

أما السلطة التشريعية فقد أنيطت بمجلس إقليمي منتخب محدود الصلاحيات نعم ،ولكن يقوم بتعيين نائب عن الإقليـــم في الجمعية الوطنية الفرنسية ، وعضو فى مجلس الشيوخ،ومستشار لدي إدارة إفريقيا الغربية الفرنسية.

زد على ذلك أن الرعايا الأفارقة أصبحوا مواطنين فرنسيين، وذلك ما أدي إلي خلق أول تجربة إدارية محلية فى موريتانيا سنة ١٩٤٦ ،تم إستبدالها بنظام البلديات بدرجاته المختلفة.

نقسم هذا المبحث الى أربع مطالب:

المطلب الأول : تشكيل الجهاز الاداري الاستعماري

المطلب الثاني : نظام الدوائر

المطلب الثالث : نظام المحطات

المطلب الرابع : نظام البلديات

---

(١) فسر الفرنسيون تلك المقاطعة بقول بعضهم عندما كتب رئيس مصلحة التعليم الإبتدائي (Chaigneau) في تقرير له سنة ١٩٣٤ "إن البيظـان المسلمين كانت لهم منذ قرون ولازال علماء، وفقهاء ، وأدباء معروفون في جميع البلاد الناطقة بالعربية ،ونتفهم كونهم لغيرتهم علــي وطنـهم لا ينظرون إلي حضارتنا بحماس، إن الثقة معدومة بيننا الآن".

كما يرى الحاكم الفرنسي لموريتانيا (laigret) نفس الرأى حيث يقول" إن البيظان الذين أسلموا منذ قرون ، وكان لهم ومازال فقـــهاؤهم وعلماؤهم لا يمكن أن يروا حضارتنا بعين الإعجاب التي ينظر إليها السود، ثم إن موريتانيا من البلاد التي تمثل فيها الثقافة قمة المجد، وبهـــا توجـد مدارس كثيرة ومكتبات تمثل شواهد حية كمكتبة شنقيط. للمزيدأنظر1934 (A.N.M)et Journal officiel' aof

المطلب الاول تشكيل الجهاز الاداري الأستعماري

لقد إنطوى تقسيم البلاد تدريجيا من حالة الحماية إلي حالة المنطقة المدنية بموجب المرسوم ٨ اكتوبر١٩٠٤ ثم في سنة ١٩٢٠إلي مستعمرة بعد صدور مرسوم ٤ ديسمبر تمتلك إستقلالها الإداري والمالي، وإنتهاء بالإستقلال التام علي جملة من الأنظمة الإدارية لسير العمل في البلاد. وقد تبلورت الأجهزة الإدارية المكلفة بإدارة البلاد تدريجيا حسب المسار التصاعدي للتنظيم حتي أخذ شكله النهائى.وهذا الجهاز الإداري الإستعمارى يتشكل كالآتي:

الفرع الأول الادارة المركزية (الاداريين الاستعماريين)

تتمثل هذه الإدارة في إدارتين فرنسيتين إحداهما في خارج البلاد والأخرى في داخلها.

الفقرة الاولى الوالى العام لافريقيا الغربية الفرنسية

يمثل الوالي العام لإفريقيا الغربية الفرنسية (G.G. A.O.F) قمة السلم الإداري، فوظيفته أساسا هـي الوساطة بين حكومة الجمهورية الفرنسية والإدارة في المستعمرات والاقاليم المدنية في إفريقيا الغربية الفرنسية ،و يقوم بإرسال الأوامر التي يتلقاها إلي المستعمرات في الوقت الذي يعطي فيه المعلومات اللازمة للحكومة الفرنسية عن واقع تلك المستعمرات وعن سير إدارتها،كما أن كل القرارات الخاصة بالتنظيم الإداري للمستعمرة وخاصة المتعلقة بإنشاء وتشريع الضرائب هي من إختصاصاته ،ولا يمكن إتخاذ أي إجراء في هذا المجال أو غيره محليا دون موافقته.

وحتي حدود ١٩٢٠كان الوالي العام لإفريقيا الغربية الفرنسية هو الذي يقوم بعد إجتماع اللجنة الدائمة لمجلس الحكومة بالإقرار أو المصادقة ،علي تنفيذ معدل وأدوار الضرائب المقررة من طرف مفوض موريتانيا بالتعاون مع حكام الدوائر.

الفقرة الثانية والى موريتانيا

قبل أن تصبح موريتانيا إقليما مدنيا سنة ١٩٢٠لم يعرف والي موريتانيا بهذا الإسم، بل كانت إدارة الحماية في بلاد البيظان تدار من طرف مندوب عن الحكومة العامة لإفريقيا الغربية الفرنسية ، وبعد ذلك سيعرف هذا المندوب بإسم المفوض العام للحكومة العامة.

ويقيم والي موريتانيا بمدينة سانلويس Saint-Louis السنغالية التي ظلت عاصمة للمستعمرة حتي سنة ١٩٥٠،ويخضع لسلطة الوالي العام لإفريقيا الغربية حيث يقوم بإبلاغ أوامره إلي حكام الدوائر، وهو بالضرورة علي إطلاع عام بما يجرى في موريتانيا سواء عن طريق جولاته في البلاد،أو عن طريق التقارير والمعلومات المرسلة إليه من طرف حكام الدوائر ويحيل ما تحصل لديه من معلومات فى الوقت المناسب إلي الوالي العام بالسنغال.

وكأي رئيس إداري لابد له من معاونين فى إدارة الإقليم وهم : كاتب خاص Secretaire Particulier ،ومجلس للإدارة Conseil administratif ،ومجلس ملكف بالقضايا الإدارية conseil charge des Affaires Administratifs .

ويتشكل مجلس الادارة من:

١- الوالي كرئيس للمجلس.

٢- الكاتب العام.

٣- وكيل الجمهورية لدي محكمة الاستئناف بسانلويس.

٤- القائد العسكري للمستعمرة.

٥- ٤ وجهاء من ضمنهم مواطنان فرنسيان وشخصيتان مواليتان لفرنسا.(١)

كما يمكن لرؤساء المصالح المدنية والعسكرية المشاركة في المجلس، ولكن بصفة إستشارية حول القضايا التي تهم مصالحهم وبالذات فيما يتعلق بتحصيل الميزانية.

أما المجلس المكلف بالقضايا الإدارية فيتكون من:

١- أحد الموظفين الإداريين فى المستعمرة.

٢- رئيس مصلحة الأشغال العمومية بنفس المستعمرة.

٣- موظف مدير.

٤- قاض (Magistrat) .

الفقرة الثالثة صغار الاداريين

وهم أساسا :

١- حكام الدوائر

الدائرة هي منطقة إدارية يديرها حاكم يعتبرقيما علي كل الأراضي التي تخضع لإدارته، فهو الذي يعمل جاهدا علي حسن ضمان تنظيم سياسي وإداري للمنطقة المدارة،ويسهر علي توفير الأمن فيها وهو خاضع لسلطة والي المستعمرة والذي يتلقي منه التعليمات بإستمرار.

كما يتولي مهمة إنشاء حصة الضريبة ويقترحها لمصادقة والى المستعمرة ،ويساهم بشكل كبير في تعيين الرؤساء المحليين (رؤساء القبائل) ،وتشكيل الجماعات و

وعلي العموم فإن مهمته الأساسية هي العمل الجاد من أجل إحترام السلطة الإستعمارية،كما يسهر علي جباية الضرائب التي منها القيام بإحصائيات دورية للسكان القاطنين بالدائرة ،وذلك للتعرف علي مستوي ملكية كل فرد منهم ،وإلي جانب حاكم الدائرة هناك مساعد حاكم الدائرة ،ورؤساء المقاطعات.

٢- رؤساء المقاطعات

تتكون كل دائرة من عاصمة ومراكز تابعة وهي المقاطعات،والتي تدار من طرف رؤسائها الذين يتبعون لسلطة حكام الدوائر، ويناط بهم أساسا القيام بدراسة الوضعية الإقتصادية لمقاطعاتهم ،وتقدير المصادر الإقتصادية لسكانها بهدف إرساء معدلات الضريبة أو زيادتها او تخفيضها والتعرف علي مدي إمكانية خلق ضرائب جديدة أو التخلي عن بعض الضرائب ...الخ .

---

(1) Journal officiel d'A.O.F. 1921,p82 .

الفرع الثاني الرؤساء العامون المحليو ن (الجهاز المحلى الأهلي)

يتكون الجهاز الإداري الأهلي من أمراء تابعين لمندوب الحكومة العامة ،ومن رؤساء قبائل ورؤساء أفخاذ مكلفين بدور الشرطة العامة والأمن الداخلي، كل ذلك تحت قيادة المقيم الفرنسي ،ثم رؤساء قوميات ،وحراس علي أن يتم تعيين كل هذه العناصر (أمراء ، رؤساء قبائل ، قواد قوميات) من طرف مندوب الحكومة العامة(١).

وقد كانت كافة نشاطات هذه الأجهزة المحلية علي أنواعها مراقبة من طرف مندوب الحماية، وينحصر دورها أساسا في تبليغ أوامر السلطات الاستعمارية، والعمل علي تنفيذها ثم السهر علي تحصيل الضرائب.

وأهم هذه الشخصيات رئيس القبيلة ورئيس الفخذ.

الفقرة الأولى رئيس القبيلة

عادة تنقسم كل قبيلةفي البناء العام للمجتمع الموريتانى إلي أفخاد (Fractions)، وعلي رأس كل فخذ من الأفخاذ رئيس يسمي رئيس الفخذ. ويعتبر رئيس القبيلة الرئيس الأعلي لرؤساء الأفخاذ، ويتم إختيار رؤساء القبائل من طرف والي موريتانيا بناء علي إقتراح من حكام الدوائر، ويتم إنتقاؤهم من بين جماعة الوجهاء ،ويتقاضون مخصصات مالية علي أساس تحصيل الضريبة. ومع تطور المستعمرة سيتقلص نفوذهم وخاصة علي مستوى الجباية وذلك لصالح رؤساء الأفخاذ.

الفقرة الثانية رئيس الفخذ

يعتبر الفخذ فى نظر الإدارة الفرنسية وحدة إدارية أولية ، بها جماعتها المتكونة حسب العرف من رئيس الفخذ المقترح من طرف هذه الجماعة ،ويتم إختياره وفق هذه المعايير وذلك تحت الإشراف الإدارى الفرنسى، وبناء علي موافقة حاكم الدائرة الذى يملك صلاحيات تعيين رئيس الفخذ.ومع تطور النظام الإداري في موريتانيا خلال الثلاثينات ونظرا لصعوبة التعرف على الأعداد الحقيقية للسكان الرحل في البلاد، إرتأت الإدارة الفرنسية أن تعتمد علي رؤساء الأفخاذ بإعتبارهم وكلاء للإدارة ،وذلك في مجال تحصيل الضريبة ومهمة الحفاظ علي الأمن العام والصحة في الريف (٢) .

إن هذه السلطات التي تم إسنادها بشكل عام إلي السلطات التقليدية ليست سوي سلطات ثانوية بالمقارنة مع وظائف الإداريين الفرنسيين، فلم يعد الأمير ورئيس القبيلة ورئيس القرية يتمتعون بنفوذهم التقليدي وإنما أصبحت قراراتهم مقيدة ومشروطة بالمصلحة الاستعمارية. والأغرب أن رئيس الفخذ أصبح يحتل أهمية شخصية لم يكن يتمتع بها في السابق (٣) ،وفي هذا الإطار كتب Dechassey يقول: " إن النظام الإداري الإستعماري في موريتانيا إستهدف المرور داخل بنية السلم التقليدي ".

المطلب الثاني نظام الدوائر

بعد إنحصار المقاومة وإنكسارها أمام المستعمر الفرنسي، عمد الأخير إلي تقسيم البلاد في سنة ١٩١٢ بموجب مرسوم مؤرخ في٢٣نوفمبر ١٩١٢إلي نظام الدوائر والمناطق الإدارية، على رأس كل دائرة ضابط إداري فرنسي يجمع بين السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وكان يرأس رؤساء الدوائر مقيم فرنسي عام يساعده مجلس إداري محلي يعين أعضاؤه بمرسوم والبالغين ١٦:٢٤ منهم يتبعون القوانين المحلية، و٨ أعضاء يتبعون القانون الفرنسي.

(1)Dechassey ,Mauritanie 1900-1975,I.B.I.D ,p49.
(2)Dechassey ,I.B.I.D.,p53.
(3)Archives nationales de mauritanie E2 / Dossier 99 ,collection des circulaires adresses aux cercles et subdivisions de mauritanie 1905-1936.

وهذا المجلس الإستشاري الذي يشبه مجلس المحافظة في جمهورية مصر العربية (١)، يقوم بمراجعة الميزانية والنظر في شتي المسائل الإدارية والإقتصادية وتقرير الضرائب.

والجدول التالي بين أولي الدوائر التي عرفتها البلاد ومناطقها الفرعية :

الدائرة	المناطق الفرعية
آدرار	أطار – شنقيط
الترارزة	بوتلميت – المذرذرة
لبراكنة	الاك – بوكي
كوركول	كيهدي – إمبود
تكانت	تكجة – المجرية
كيدي ماغا	سيلبابي

لقد كان الواقع يتسم بالتعقيد خاصة التنظيم الإداري الإقليمي، حيث نجد أصناف السلطات التي تبدأ من ممثل الدائرة الفرنسية، فقائد الدائرة، فرئيس القسم، فرئيس المركز الإداري، وتنتهي بشيخ القبيلة. مما يعكس الطابع المركزي وخاصة في المناطق التي يعتبرها المستعمر حيوية وفاعلة في إمداده بالموارد المالية والمواد الأولية.

لذلك فإن الطابع المسيطر في البداية علي ماهية هذه الدوائر كان طابعا عسكريا، وبدأت تدريجيا تميل إلي الطابع المدني تجاوبا مع إستسلام ورضوخ الشعب .

كما تم إنشاء قطاع متنقل يضاف إلي الدوائر السابقة تمثله مدينة تشيت، إلي جانب مراكز إنواذيبو **Port Etienne** وكيدىماغاو إفديريك **Baie du levier**. (٢)

ويمكن تقسيم الدوائر الى قسمين:

الفرع الاول الدوائر المدنية

تتم إدارة الدوائر المدنية من طرف موظفين مدنيين يمثلون مباشرة السلطة الفرنسية ويقومون بمهمة:

أولا – إشاعة الأمن: الذي كان الهدف الأساسي للمستعمر في ظل التخوف من رجوع المقاومة إلي قوتها السابقة، مما يعنيه ذلك من إهدار للنتائج التي يجنيها المستعمر من البلاد.

ثانيا – القضاء علي المقاومة : بكافة الوسائل الممكنة ، وخاصة عن طريق الإغراء والتحالف مع الزعامات التقليدية ، وإقناع الشعب بأن المستعمر كان حلا جذريا للحروب القبلية التي كانت قائمة فيما بين الإمارات الحسانية.

(١) تشكل بكل محافظة مجلس تنفيذي علي النحو الآتي: المحافظ رئيسا وعضوية كل من نواب المحافظ ورؤساء المصالح والاجهزةوالهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية (المادة رقم ٥٩من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية) للمزيد أنظر د. صلاح الدين فوزى، مرجع سابق ، ص ٢٠٣ , ٢٠٤ .

كما يشبه كذلك جمعية الولاية فى موريتانيا حيث يرأسها الوالي وعضوية الحكام التابعين للولاية ورؤساء المصالح بالولاية والعمد التابعين للولاية، والممثلين للتكتلات الإجتماعية والمهنية علي أن تحدد لائحتهم سنويا من قبل اللجنة الإدارية للولاية. أنظر الأمر القانوني رقم ٠٠٢-٩٠ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٠ المنظم للإدارة الإقليمية .

(٢) القرار رقم ١٧٢-٨٩ الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩١٢ .

ثالثا – تحصيل الضرائب: والتي كانت فرنسا تعول عليها كثيرا ، خاصة أنها كانت في أغلب أوقاتها تعيش حروبا عالمية ،وتحدد الحصص الإجمالية للضرائب من طرف والي المستعمرة بناء علي إقتراحات حكام الدوائر.

تمثلت هذه الدوائر المدنية في البداية في دوائر الترارزة،ولبراكنة،وكوركول،وكيدى ماغا،إلا أن المستعمر شعر بعدم التوفيق في كيفية إدارته للبلاد، فعمد إلي الإستعانة بالزعامات التقليدية القائمة آنذاك لقاء إغراءات مادية ومعنوية وحتي أنه لجأ إلي خلع بعض الزعامات وإستبدالها بغيرها ممن يحققون له ما يريد.

لذلك صدر فى ٢٠ اغسطس ١٩٣٦القراران رقم ٤٦٩،٤٧٠ القاضيان بتنظيم طرق الإستعانة بالمجموعات التقليدية في إدارة بعض شؤون السكان .

فقد بين القرار رقم ٤٦٩سبل الإستعانة بالزعامات التقليدية لدي العرب (البيظان) من خلال الهيئات التالية:

أ- أمير الإمارة ،وتساعده جماعة الإمارة.

ب- رئيس عام تحالف قبائل ،وتساعده جماعة التحالف أو العصبية.

ج- رئيس القبيلة ،وتساعده جماعة القبيلة .

د- رئيس الفخذ، وتساعده جماعة الفخذ.

ويتم تعيين هذه الزعامات من قبل الحاكم العام بإقتراح من رؤساء الدوائر ، ورؤساء المقاطعات ، ورؤساء المراكز ويمكن حصر صلاحياتهم أو إختصاصاتهم في مساعدة الإدارة الإستعمارية في النشاطات التالية:

١- المهام الإدارية: وتتجلي في المساعدة في الإحصاءات الإدارية والديموغرافية ،وفي الحالة المدنية، كما تقوم بدور حلقة الوصل بين الإدارة والسكان.

٢- مهام الضبط الإداري: التي تتلخص في الإبلاغ عن الإضطرابات والأوبئة ،والسهر علي حماية الآبار والمزارع وقطعان الماشية ، وإطفاء الحرائق إلي غير ذلك.

٣- المهام المالية : وهي عبارة عن تزويد الإدارة الإستعمارية بالمعلومات المتعلقة بالإحصاءات الضريبية، وجباية بعض الضرائب ومساعدة جباية الضرائب في الريف.

أما في جنوب البلاد حيث السكان معظمهم من الزنوج فقد حدد القرار رقم ٤٧٠ الصادر بتاريخ ١٩٣٦/٨/٢٠الهيئات المعاونة للإدارة الفرنسية فى المجالات التى تحقق له ما يريد وتشكل الهيئات كالتالي:

أ- رئيس الإقليم (يضم عدة كانتونات)، وتساعده لجنة الإقليم .

ب- رئيس الكانتون (يضم عدة قرى) ،وتساعده لجان القري.

ورغم إختلاف آلية التعامل وطبيعة التكوين بين الشمال والجنوب، إلا أن هذه التقسيمات تتفق في حقيقة واحدة هي خدمة الإدارة الفرنسية بشكل عام.

من جهة أخرى تجدر الإشارة في هذا المجال إلي أن نظام الدوائر توسع بشكل كبير حتي عم كافة أرجاء البلاد، وأصبح هو التقسيم الإداري المعتمد في البلاد حتي بعد الإستقلال، وإن كان قد تم إستبدال إسم الدائرة بالولاية وقد بلغت ١١ دائرة تتبعها مناطق إدارية فرعية والجدول التالي يوضح تاريخ إنشاء الدوائر ومناطقها الفرعية:

الدائرة والمناطق التابعة لها	قانون الانشاء
دائرة كوركول	اللائحة بتاريخ٢٦ ديسمبر ١٩٠٥
مقامه	اللائحة رقم ٢٦٣ بتاريخ ٧ يوليو ١٩٥٨
كيهيدي	اللائحة رقم ٢٦٣ بتاريخ ٧يوليو ١٩٥٨
دائرةالترارزة	(لائحة عامة) بتاريخ ٢٦ديسمبر ١٩٠٥
روصو	اللائحة رقم **AP/83** بتاريخ ٢٢فبراير١٩٣٥
بوتلميت	اللائحة رقم **AP/84** بتاريخ ٢٢ فبراير١٩٣٥
المذرذرة	اللائحة رقم **AP/81** بتاريخ ٢٢فبراير١٩٣٥
انواكشوط	لائحة محلية رقم **APM/019/1** بتاريخ٦ نوفمبر١٩٤٧
دائرة لبراكنة	اللائحة العامة بتاريخ ٢٦ديسمبر١٩٠٥
الاك	اللائحة رقم ٤٤٧ بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٣٣
بوكي	اللائحة رقم ٤٤٧بتاريخ ٢٠يونيو١٩٣٣
دائرة آدرار	اللائحة العامة بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩١٢
اطار	لائحة محلية رقم ٤٤٧ بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٣٣
شنقيط	لائحة محلية رقم ٤٤٧ بتاريخ ٢٠ يونيو ١٩٣٣
أوجفت	لائحة رقم **APA/AB/65** بتاريخ ٨ فبراير١٩٥٨
دائرة كيدي ماغا	اللائحة العامة بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٢١
دائرة لعصابة	اللائحة الصادرة في١٠ ديسمبر١٩٢٥
كنكوصة	المرسوم رقم ١٠٩بتاريخ ٧ يوليو ١٩٦٠
إمبود	اللائحة رقم ٨١٦بتاريخ ٢٧ نوفمبر١٩٤١
كيفه	اللائحة رقم ٨١٦ بتاريخ ٢٧نوفمبر١٩٤١
دائرة انشيري	اللائحة العامة ٢٤٤ بتاريخ ١٢نوفمبر١٩٣٠
اكجوجت	اللائحة رقم ٥٥٨ بتاريخ ٤ نوفمبر ١٩٣٠
دائرة الحوض الشرقي	اللائحة رقم ٢/٩٥٥بتاريخ ١٩٤٤/١٠/٢٨
تمبدغة / النعمة	اللائحة **Ap/912** بتاريخ ٢٩نوفمبر ١٩٤٤
دائرة الحوض الغربي	اللائحة العامة رقم ٢/٩٥٥ بتاريخ ١٩٤٤/١٠/٢٨
تامشكط	اللائحة رقم **Ap/912** بتاريخ ٢٠ نوفمبر ١٩٤٢

تم إعداد الجدول من طرف الباحث بالرجوع الى الارشيف الوطنى لموريتانيا (A.N.M) والجريدة الرسمية لإفريقيا الغربية الفرنسية (Journal officiel D'AOF)

الفرع الثاني الدوائر العسكرية

الدوائر العسكرية التي أقامها المستعمر هي أساس الدوائر المدنية، فبعد إستتباب الأمن في البلاد والقضاء علي المقاومة تحولت بعض هذه الدوائر العسكرية إلي دوائر مدنية. وكان يرأس هذه الدوائر العسكرية إداريون عسكريون يؤدون إلي جانب مهامهم العسكرية مهام أخري مدنية، وتمتد سلطتهم الى المقاطعات والمراكز التابعة للدائرة (١).

وقد تمثلت هذه الدوائر فى لعصابة وعاصمتها كيفة وتضم تامشكط ، ودائرة **Baie du levier** ودائرة **port etienne** بالإضافة إلي دوائر آدرار وتكانت واكجوجت.

في سنة ١٩٣٨ تم إستحداث مركز جديد هو إفديريك، وخلال الحرب العالمية الثانية وإثر تولي كريستين ليجري **christiene laigret** حكومة موريتانيا تمت إعادة دائرتين للبلاد سنة ١٩٤٤ هما دائرتا الحوض الشرقي، والحوض الغربي بعد أن كانتا تابعتين للسودان الغربي أو مالي حاليا(٢).

كما يلاحظ أن الدوائر العسكرية كانت توجد جنبا إلي جنب مع الدوائر المدنية التى بدى أن كلا منهما تكمل الأخرى، بل إننا نجد في بعض الدوائر قيام دوائر عسكرية بنفس المهمة التي هي من إختصاص الدوائر المدنية.

وقد لعبت هذه الدوائر دورا كبيرا في بسط المستعمر الفرنسي لإرادته وتنظيماته ولذلك فإن المستعمرة ستتوزع خلال سنة ١٩٤٤ إلي ١١ دائرة وسيبقي هذا التنظيم قائم الذات حتي حدود ١٩٦٠ تاريخ إستقلال البلاد.

المطلب الثالث نظام المحطات

إعتمدت الدوائر كتنظيم إداري أساسي للإدارة الإستعمارية الفرنسية وبقيت على ذلك الدور حتي بعد الإستقلال ، ولم يكن مطروحا فى ظل تلك الأوضاع الإستثنائية وجود إدارة محلية ، إلا أنه في عقد الأربعينات أصدرت فرنسا دستور الجمهورية الرابعة سنة ١٩٤٦ بعد خروجها من الحرب العالمية منتصرة ومستعيدة لحريتها، وقبل ذلك بقليل أعلن الجنرال ديكول فى تصريح برازافيل ١٩٤٤ (٣) أن علي فرنسا أن تعزز اللامركزية ، وتكون جمعيات تشريعية، وتعمل علي تطوير نظام الإدارة وإدخال الإفريقيين بأعداد متزايدة في الوظائف الحكومية .

وقد تبني الدستور المذكور هذا التوجه عندما نص علي: "تسعي فرنسا حثيثا لقيادة الشعوب التابعة لها نحو حريتها في إدارة نفسها وممارسة شؤونها بصورة ديمقراطية ،وأنها تجنبا لأي نظام إستعماري قائم علي العنف تضمن لكل شخص ممارسة الوظائف العامة ،كما تضمن حق الممارسة الفردية والجماعية للحقوق والحريات المعلنة أعلاه".

---

(١) يحفظ ولد محمد يوسف، الإدارة المحلية في موريتانيا بين الكفاءة والنيابة " دراسة ميدانية" ،ماجستير غير منشورة،معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٩٦ ،ص١٢.

(٢) وهي السنة التي صدر فيها قرار ٢٨ أكتوبر الذي ينص علي إنشاء منطقة جديدة تسمي اعيون العتروس، وتضم علاوة على تامشكط كل من المقاطعات تمبدغة ، النعمة ، ولاتة. أنظر

A.N.M/serie D/ dossier no.15 arrete' portant creation du cercle D'aioun el atrous 28 oct 1944 .

(٣) وهو المؤتمر الذي دعا إليه المفوض السامي لدي المستعمرات plevin و عقد مؤتمر برازافيل ٣٠ يناير – ٨ فبراير، وحضر المؤتمر جميع الحكام العامين للمستعمرات وبعض المراقبين عن المحميات بغية العمل على دسترة العلاقات بين فرنسا والمستعمرات. والواقع أن تصفية الإستعمار لم تطرح وإنحصر النقاش في العمل علي تطوير النظام السياسي الإستعماري ومنح أقاليم ما وراء البحار قدرا أوفر من الصلاحيات والتسيير الذاتي.

ونتيجة لهذا الوضع حصلت المستعمرات الفرنسية علـــي نظام قانوني جديد هو الإتحاد الفرنسي، الــذي أنشا في اكتوبر ١٩٤٦،وأصبحت موريتانيا من أقاليم ما وراء البحار ،وأصبح سكانها مواطنون فرنسيون يحق لهم أن ينتخبـــوا وينتخبوا.وقد تشكلت حسب دستور ١٩٤٦أجهزة كان لموريتانيا منها نصيب، فقد أصبح لها ممثل في مجلس النـــواب ومثلت كذلك في مجلس الإتحاد الفرنسي .كما تم إنشاء جمعيات منتخبة في كل إقليم تمثل مصـــالح الإقليـــم الخاصـــة بالتعاون مع الحاكم الفرنسي .

و الجمعية مكونة من مجلس عام مؤلف من ٢٠ عضوا،زاد إلي ٢٤ سنة ١٩٥٢،ثم إلي٣٦ سنة١٩٥٦وقد تم التمثيـــل على أساس دائرتين:إحداهما تمثل الفرنسيين المقيمين في موريتانيا، بينما تمثل الثانية المواطنين الأصليين الذين كان نصيبهم منها١٤مقعدا سنة ١٩٤٦،ثم١٦سنة١٩٥٢،ثم ٢٨سنة١٩٥٦.وتنتخب لمدة خمس سنوات كما تنعقد مرتين في الســـنة تخصص إحداهما لمناقشة الميزانية(١) .

ومع ذلك فقد كانت الشروط الواجب توافرها في المترشح مجحفة وهي:

- أن يكون مدرجا في كشوف الإنتخابات كأحد سكان الإقليم .
- إجادة اللغة الفرنسية مما يعني أن فئة من المجتمع موالية لفرنسا هي التي ستمثل مصالح الإقليم.

وتتلخص مهام هذا المجلس في الإدارة والإقتصاد، وقد تعزز مع مرور الوقت ،وذلك بعد صدور قانون الإطارالفرنســـي في٢٣نوفمبر١٩٥٦بمنحها إختصاصات تشريعية إذا كان الأمر يتعلق بشؤون ذات نطاق محلي بحت.

هذه التغييرات حملت معها تنظيما إداريا هو نظام المحطات الذي بدأ سريانه منذ سنة ١٩٤٧كأول محاولة لقيـــام إدارة محلية علي أرض موريتانيا، مع أن المستعمرات الأخري قد عرفت نظام البلديات من خلال القرار رقم٢٦٦٧ بتـــاريخ ١٩٢٩/١١/٢٧المنظم للبلديات في إفريقيا الغربية الفرنسية .وقد قامت المحطة كوحدة إقليمية علي خليط من العـــرب والملونين ، وهي تشبه تماما في تنظيمها نظام البلديات حيث يمثل السكان هيئة محلية تسمي مجلس المحطة (٢).

وقد أقيمت هذه المحطات في المراكز الحضرية التي تمثل مواقع إستراتيجية من الناحية المالية علي الأقل وذلك في بوكـــي وروصو وكيهيدى في جنوب البلاد، حيث السكان معظمهم من الزنوج والذين تجاوبوا منذ البداية مع المستعمر ودخلوا في الثقافة الفرنسية من أوسع أبوابها فكان منهم الجنود ، والمترجمون ، والعمال الإداريون ، واليد العاملة .

ثم إمتدت إلي اطار بموجب القرار الصادر بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٥١،ولتشمل أخيرا انوكشواط (القرار ٦ يونيو ١٩٥١). ولكن الإختصاصات الممنوحة لمجالس هذه المحطات لم تكن علي إطلاقها وإنما كانت تتمحور حـــول كيفيـــة المســـاعدة المباشرة للإدارة الإستعمارية، فكانت تتولي جباية الضرائب من المواطنين المقيمين في حدودها، كما تقوم وبـــأمر مـــن الحاكم بإحصاء المواشي لفرض الضرائب عليها، وكذلك بإعداد برامج التجهيز والتنمية الإقتصادية، وتحـــدد ميزانيـــة المحطة تحت إشراف الحاكم الفرنسي.

في الواقع أن هناك بعض العوامل التي جعلت التنظيم الإداري بشكل عام ونظام المحطات بشكل خاص في غيـــاب عـــن المواطن، ومن هذه العوامل حياة البداوة التي تفرض علي السكان تتبع الكلإ في مواطنه البعيدة عادة عن المدن والقري

(١) يحفظ ولد محمد يوسف، مرجع سابق،ص ١٤.

(٢) القرار ٤٥٣ الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٤/٢٦.

التي نشأت في أحضانها المحطات، إضافة إلي شعور المواطن بأن هذه الأجهزة الإدارية تضره أكثر مما تنفعه، فإحصاء المواشي من طرف القائمين علي هذه الأجهزة الإدارية جعل المواطن في حالة تذمر من الضرائب التي تلي تلك الإحصائيات. أضف إلي ذلك أن المواطن كان راضيا بواقعه فلم تكن تبهره حياة التحضر التي أدخلها المستعمر فى بعض المناطق،والتي في الغالب إستجاب سكانها لتلك التنظيمات بهدف إشباع حاجاتهم ،إذ لم يكونوا يمتلكون من وسائل الرفاهية البدوية المتمثلة في كثرة المواشى وتنوعها شيئا يذكر.

وحتي في المجال العلمي تم رفض التبعية للنصاري (وهو الإسم الذي يطلقه الموريتانيون علي المستعمرين الفرنسيين)وهو يحمل لغز ذلك العزوف والمقاطعة عن كلما يمت اليهم بصلة ،فالموريتانيون متمسكون بدينهم الإسلامي وبالتالي يعتقدون أن الفرنسيين ينشرون الكفر، فكانوا يكتفون بالتعليم الدينى .

فقد أصدر بعض فقهاؤهم فتاوي تحرم المدرسة (١) ومنع الأطفال من الدخول فيها، مذكرين أن قلب الطفل جوهرة ساذجة قابلة لكل ما ينقش فيها وأوردوا أنه حسب الحديث الصحيح" أن كل مولود يولد علي الفطرة فأبواه يهودانه أو ينصرانه أو يمجسانه .وأكدت تلك الفتاوى علي" أن الصبي محتاج قبل الدخول فى كل شيء إلي التنبيه والتثبيت علي الفطرة، وعلي أبويه ومعلميه حراسة تلك العقيدة ورعايتها والسهر عليها وإلا فقد ضيعوا ما أوجب الله عليهم من حقوق بصبيانهم ،وإن كان الرجال المستيقظون موضع التحذير من عجالة أهل البدع والأهواء فالصبيان علي حد تعبيرهم أولي".

ورغم ذلك فإن هذه المحطات لاشك أنها أثرت في الواقع المعيش للمواطنين الذين عاشوها عن قرب، وأدت إلي خلق فعاليات سياسية تصاعدت وتيرتها في الخمسينات لتكون نوعا آخر من المقاومة التي يمكن أن نطلق عليها " المقاومة المثقفة الواعية" بعد أن إنتهت المقاومة المسلحة منذ سنة ١٩٣٤ ، إن هذه المقاومة المثقفة جعلت الشعب الموريتاني يطالب عن بكرة أبيه فرنسا بتنفيذ وعودها التي قطعتها علي نفسها، فكانوا سباقين في فهم التقلبات السياسية التي حدثت قبيل الإستقلال بعد صدور القانون الإطاري١٩٥٦ ،وما تلا ذلك من التصويت علي البقاء أو الخروج من المجموعة الفرنسية، فأصبح لرجال هذه المقاومة المثقفة دور سياسي ورؤية ثاقبة قادت البلاد في أحلك الأوقات إلي بر النجاة.

فعند قيام الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٨كان علي الشعوب أن تقدم علي خطوة تقرير المصير التي بدي أنه لا مفرمنها من خلال التصويت علي إستفتاء١٩٥٨في الأقاليم التابعة للإتحاد الفرنسي، فإما أن تختار هذه الشعوب البقاء ضمن نظام مرن جديد عرف بإسم نظام العائلة الفرنسية **La communaité francaise** أو بين الإستقلال التام، فإختارت موريتانيا ممثلة فى فعالياتها السياسية وممثليها فى المجالس الفرنسية البقاء.

(١)كان المستعمر يسعى من خلال التعليم إلي تكوين طبقة من الأطر المحليين لإستخدامهم في الأغراض الإستعمارية العامة، وهذه الطبقة المكونة تكوينا إيديولوجيا إستعماريا في المدارس الفرنسية سترتبط بالجهاز الإستعماري أكثر من غيرها وستدين بالولاء التام. ورغم تلك الصعاب التي وضعها الشعب أمام هذه المدارس فإن المستعمر بدأ في إنشاؤها منذ سنة ١٩٠٤ ،وقد بلغ مجموع هذه المدارس سنة ١٩٤٠ ما يناهز ١٠ مدارس في آدرار (اطار شنقيط)، لبراكنة (الاك – إمبان)، النعمة (النعمة)، كيدي ماغا (سيلبابي)، تكانت (المجرية – تجكجة)، لعصابة (كيفة)، الترارزة (روصو) .وفي سنة ١٩٤٤ بلغت المدارس الجهوية ٤وفي سنة ١٩٤١ أنشأت مدرسة إبتدائية عليا في روصو وهي التي ستعرف فيما بعد بإعدادية **x avier couppolani** للتعليم العام، ثم معهد بتلميت الذى تم تشغيله منذ سنة ١٩٤٤ والذي يهتم بالثقافة العامة وبالتكوين المهني للمعلمين المساعدين، وكان أول رئيس موريتاني أحد خريجيه للمزيدأنظر:

A.N.M E2/44 rapport sur le fonctionnement dans les medrsa et les ecoles coraniques 29 decembre 1944.

وتذهب بعض المصادر في ذلك إلي القول بأن هذه المهمة وقعت علي عاتق اللجنة القيادية لحزب التجمع الموريتاني الذي فضل طريق التعقل والتريث النابعة من قراءة ثاقبة لوضع موريتانيا آنذاك وإمكانياتها.

ذلك الوضع الحرج الذي كان لابد من إصلاحه وترميمه خاصة إذا عرفنا أن الإستقلال كان سيفتح الباب علي مصراعيه أمام الأحزاب التي كانت تنتهج في توجهاتها آراء متناقضة، فمنها ما هو تابع لفرنسا، ومنها ما هو قائم علي أساس قبلي أو عنصري .

فحزب النهضة كان يؤيد الإتحاد مع المغرب، والإتحاد الموريتاني كان يطمح إلي ضم موريتانيا إلي إتحادية مالي، وإتحاد الإشتراكيين المسلمين يطمح كذلك إلي البقاء في إطار المجموعة الفرنسية(١).

يقول بيير ميسمير فى التقرير السياسى الذى بعث به إلى حكومته سنة ١٩٥١ "إن السياسة بحد ذاتها لاتهم مجموع السكان الموريتانيين، ولكن علي مستوي كل قبيلة وكل فخذ توجد أحقاد دفينة ومنافسات قديمة تتجدد عند كل ضربة مدفع، وتجد لها فى اللعبة السياسية حقولا مغلقة تستطيع داخلها الإحتكاك بحرية.

إن هذه الحساسيات التقليدية ،العتيقة والعمياء ،غالبا ما تفقد العملية الإنتخابية أي دلالة ديمقراطية حديثة وهي تبرز في أوضح صورة أزمة النموذج المزروع فى بيئة إجتماعية وسياسية غير ملائمة علي الإطلاق".(٢)

ويستطرد السيد ميسمير مستكملا أبعاد الصورة محللا الكيفية التى يتم بها إخضاع السياسة والإدارة وإرغامها علي الإندماج في الشؤون الدينية والقبلية:" لم تتردد الشخصيات الدينية في وضع نفوذها القوي جدا غالبا في خدمة الأحزاب السياسية والفعاليات الأخري،ومن الصحيح في موريتانيا أن السياسة ليست إلا إستنساخا للمواقف علي مستوي جديد من التعارضات التقليدية ،التعارض بين الإتجاهين الكبيرين التيجانية والقادرية ،والتعارض داخل القادرية بين الفاضلية والبكائية ".

ولم تدم تجربة المحطات طويلا لأنها كانت مجرد إنعكاس لواقع معين، فتم تحويل جميع المحطات القائمة آنذاك إلي بلديات منذ سنة ١٩٥٣ كتقرير لمسار الإدارة المحلية الذى إتضح أنه لاغنى عنه فى تلك الظروف السياسية والإجتماعية التى جعلت المواطن يعبر عن شعوره وأحاسيسة التى كانت مكبوتة فى ظل النظام المركزى المتشدد .

---

(١)وتجلي أساسا فى مشروع التنظيم المشترك للأقاليم الصحراوية ،وتعود فكرته إلي قبيل الحرب العالمية الأولي،ويقترح أن يعاد توزيع الاراضي الصحراوية من كل من مراكش، والجزائر ،وإفريقيا الغربية الفرنسية، وإفريقيا الفرنسية الإستوائية، وتونس .ويقول Chaselas بأن القهر العسكري لم يحقق الإخضاع المعنوي للشعب الموريتاني ،فالموريتانيون ظلوا يقاومون الإنفتاح ولذلك كان الإقتراح بضمهم إلي الآخرين .

(٢) الانتخابات النيابية المؤرخة في نوفمبر ١٩٤٦ هي تجسيد حقيقي للمناخ السياسي والإجتماعي الذي ظهرت فيه المحطات ومن ثم البلديات كإدارة محلية، هذه الإنتخابات شهدت تواجد قوتين أساسيتين: الإدارة الإستعمارية ممثلة فى مرشح الإدارة المحلية ايفون رازاك (RAZAK) والإدارة الوطنية التي عبر عنها حرمة بن بابانا وبما أن رازاك كان مدعوما من قبل الإدارة الإستعمارية فقد حظي بدعم الزعامات التقليدية التي إعتبرته أقدر علي الوفاء بوعوده الإنتخابية من أي مرشح محلي سيعمل علي إعطاء الحظوة لوسطه القبلي علي حساب الأوساط الأخري، كما أن دعايته ركزت علي إظهاره كسور منيع في مواجهة التحدي الإشتراكي الذي يمثله منافسه. للمزيد من التفاصيل أنظر الدكتور سيدى ابراهيم، مرجع سابق ،ص ٣٢وما بعدها.

المطلب الرابع نظام البلديات

لم يرق الواقع الموريتاني متأثرا بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية إلي إستكمال الشروط التي تتطلبها القرارات المنظمة للإدارة المحلية في إفريقيا الفرنسية ،التي عرفت البلديات منذ القرن التاسع عشر ، حيث تمت إقامة أربع بلديات ما بين ١٨٧٢ – ١٨٨٧ على التراب السنغالي ،وذلك في سنلوي ، كوري، داكار ، ريفيسك ،و صدور القرار رقم ٢٦٦٧ الصادر بتاريخ ٢٩نوفمبر ١٩٢٩ المطبق للمرسوم الصادر في ٤ديسمبر ١٩٢٠ الخاص بإقامة البلديات في إفريقيا الغربية .

وكانت أول تجربة كما ذكرنا سابقا ظهور نظام المحطات بالمرسوم ١٦ ابريل١٩٤٧ تبين بعدها أنه بالإمكان إقامة البلديات، وهكذا تم تحويل المحطات إلي بلديات ما عدي محطة انواكشوط .

وقد ميز القرار رقم ٢٦٦٧ السالف الذكر بين ثلاث مستويات أو درجات للبلديات خاصة فيما يتعلق بالتشكيل ، فهناك مجالس بلدية من الدرجة الأولي يتم تعيين أعضاؤها من طرف حاكم الإقليم بإقتراح من حاكم المقاطعة، أما في بلدية من الدرجة الثانية فيتم إنتخاب أعضاؤها بواسطة إقتراع محدود، وفي بلدية من الدرجة الثالثة يتم التشكيل عن طريق الإقتراع العام. وتتميز تلك البلديات التي ظهرت في موريتانيا بأنها بلديات من الدرجة الأولى وهي أربع كيهيدي – أطار – روصو (القرار رقم ٥٦٣ الصادر بتاريخ ٢٦ يناير ١٩٥٣)ثم بوكي (القرار رقم٣٧٧٥ الصادر بتاريخ ١٦ مايو ١٩٥٥) .

ويتم تصنيف جهازها الإداري علي النحو التالي :

–العمدة: وهو الإداري المعين بمرسوم من قبل رئيس المجموعة الترابية، وبالتالي فهو الممثل لسلطة المستعمر .

–جمعية البلدية: التي تتكون من ١٢ عضوا معينين بمرسوم من قبل رئيس المجموعة الترابية فى لائحة معدة من طرف المسؤول الإدارى رئيس الدائرة الترابية ، وليس لهذه الجمعيات من دور سوي إبداء رأيها في المسائل التي تقدم لها من قبل القائمين علي الإدارة ، وخاصة المسؤول الإداري الأعلي الذي يسند الحالة المدنية في العادة إلي نائب العمدة الإداري المعين من بين أعضاء الجمعية .

وقد إزداد دور هذه البلديات نتيجة لأحداث كثيرة منها :

–صدور قانون الإطار LOÏ CADRÉ في ٢٣ يونيو ١٩٥٦ الذي كان من نتائجه الإنسحاب التدريجي للحاكم العام لإفريقيا الغربية، وإنفصام الروابط الفيدرالية، وأصبحت السلطة التنفيذية مجلس حكومة يضم الحاكم ونائب الرئيس و٧ وزراء تنتخبهم الجمعية الإقليمية التي تنتخب هي بدورها بالإقتراع العام .

– صدور مرسوم ٤ ابريل ١٩٥٧ الذي يجيز إنشاء بلديات ريفية متي توافرت الموارد المالية.

–في ٢٨ نوفمبر ١٩٥٨ أعلن إستقلال البلاد الذاتي.

– صدور دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ الذي ينص في مادة ٤٦ علي أن البلديات هي إحدي المجموعات الإقليمية .

–صدور دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ الذي إعتبر البلديات هي المجموعة الإقليمية الوحيدة للدولة.

فتم خلق بلديات ريفية (١) ونموذجية (٢) وحضرية (٣) في شكل تغيير أو تحويل للبلديات المختلطة التي حلت محل المحطات إلي بلديات متمتعة بالممارسة التامة.(٤)

الفرع الأول البلديات الحضرية

البلديات الحضرية هي البلديات المختلطة التي عرفتها البلاد عندما تم تحويل المحطات إلي بلديات من الدرجة الأولي وهي: كيهيدي – روصو – أطار – بوكي – انواكشوط .

هذه البلديات التي أخذ بها الدستور الموريتاني الأول ٢٢ مارس ١٩٥٩ والثاني ٢٠ مايو ١٩٦١ علي أنها تمثل المجموعات الإقليمية في الدولة تم تنظيمها بقانون جديد وذلك في فترة الإستقلال الذاتي كنوع من الخروج عن القانون الذي كانت تخضع له وهو القانون الفرنسي، وإن كان البعض يعتبره قانونا فرنسيا حيث أن الإدارة والإرادة الوطنية كانتا مسلوبتين فى ذلك الوقت .

ومن أهم القوانين التي نظمت البلديات الحضرية القانون رقم ٠١٦–٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ وإن كان لا يختلف فى حقيقته ومقتضياته عن القوانين المنشأة والمنظمة للبلديات المختلطة سنه ١٩٥٣ .

البلدية الحضرية هي مجموعة عمومية لا مركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية، يتم إنشاؤها بقانون صادر عن مجلس الوزراء وبنفس الطريقة يتم إلغاؤها حيث جاء في المادة الأولي من القانون ٠١٦–٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠: أن كل تجمع حضري يمكن أن يحول إلي بلدية بواسطة مرسوم متخذ في مجلس الوزراء بعد تقرير من وزير الداخلية، وفي مرسوم الإنشاء يحدد الحدود الترابية (٥) ،ويمكن أن تلغي بنفس الطريقة بعد رأي المجلس البلدي .

وتتكون البلدية الحضرية من العمدة ومساعديه، والمجلس البلدي ،و يتم إنتخابهم من طرف الناخبين البالغين ٢١ سنه، والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ،والمسجلين علي اللائحة الإنتخابية من الموريتانيين ومن مواطني الجالية وفق شروط حددها القانون .ثم يقوم المجلس البلدي بإنتخاب العمدة ومساعديه من بين أعضائه في إقتراع سري.

كما جاء في المادة ١٦ منه أن المجلس البلدي يسير بواسطة مداولاتة شؤون البلدية ،ويعطي رأيه كلما كانت القوانين والأحكام تلزم ذلك أو تطلبه الإدارة العليا، ويجوز للمجلس الإعراب عن رغباته حول كل الأهداف ذات المصلحة المحلية بإستثناء الرغبات ذات الطابع السياسي العام .

تلك هي إختصاصاته العامة ،أما بشكل خاص فإنه يصوت علي الميزانية التي يتم إرسالها إلي وزير المالية والداخلية للمصادقة عليها.ويتم تنفيذ العمل الإداري في البلدية من خلال دورتين عاديتين وجوبا في الأشهر الثلاثة الأولي والأخيرة من السنة علي أن لا تتجاوز الدورة العادية ٢٠يوما.

---

(١) القانون رقم ١٣٥–٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ – الجريدة الرسمية ٢٨ سبتمبر ١٩٦٠ ص ٧٧٥.

(٢) القانون رقم ٠١٧–٦٣ بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٣ – الجريدة الرسمية ٢٨ فبراير ١٩٦٣ ص ٢٢٤ .

(٣) القانون رقم ٠١٦–٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ – الجريدة الرسمية ١٧ فبراير ١٩٦٠ ص ١١٥ .

(4) Dr. Coulibaly Bocar,Le statut Des Collectivités Locales en Mauritanie, Contribution au sujet de l'administration territoriale au maghreb , les editions quessous, Rabat 1989, p 57.

(5) Decret N.125-60 du 19 juillet 1960, portant modification des limetes de la commune D'atar.

وفي حالة الحل أو الإستقالة يتعين إصدار مرسوم من مجلس الوزراء (المادة ٤٣ من القانون ١٦٠-٦٠)وقد وقع ذلك بالفعل عندما حل المجلس البلدي لمدنية روصو بمقتضي المرسوم رقم ٢٢٤-٦٦ بتاريخ١٤نوفمبر ١٩٦٦،كما يتعين اللجوء إلي إنتخابات في حالة الحل أو الإلغاء أو فقدان المجلس البلدي ثلث أعضاؤه علي الأقل لأي سبب كان في الأشهر الستة الموالية (المادة ٢).(١)

الفرع الثاني البلديات الريفية

بعد إعادة تنظيم البلديات الحضرية من جديد، وذلك في فترة الإستقلال الذاتي الذي تبني هذه المجموعات المحلية من خلال الدستور الاول٢٢مارس١٩٥٩ ،تم تعزيزها عن طريق إحياء مستوي آخر من هذه البلديات لتشمل المقاطعات، وذلك بموجب القانون رقم ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٦ يوليو١٩٦٠ بالرغم من أن إنشاؤها كان قبل ذلك عندما صدر مرسوم ٤ ابريل ١٩٥٧القاضي بانشاء بلديات ريفية حالما توافرت الشروط(٢) .ويبدوا أن تلك الشروط لم تتوافر إلا فى تلك الفترة التي بدأت فيها التجمعات الرعوية تميل إلي الإستقرار والتقري لتكون مقاطعات، إلي جانب المدن الكبيرة التي هي في الأصل بلديات حضرية.تشمل البلدية الريفية حدود المقاطعة وتحمل إسمها،وقد جاء في المادة الأولي من القانون رقم ٠٦٨-٦٤ بتاريخ ٢٤ابريل١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٣٥-٦٠بتاريخ ٢٦يوليو١٩٦٠ما يلي:تتمتع البلديات الريفية بالشخصية المعنوية بإعتبارها هيئات عمومية لا مركزية، وتملك ميزانية خاصة بها، ولها حق التقاضي والإقتراض وتستلم الهبات والهدايا ،والمجلس البلدي هيئة مدوالات يقوم بتسيير شؤون البلدية.

وأكدت المواد من ٢٦-٤٥ من القانون ١٣٥-٦٠ أن إنتخابات المجالس البلدية الريفية لا تختلف في شيء عن المستوي الأول أي البلديات الحضرية،ويحدد أعضاء المجلس تبعا لعدد سكان البلدية علي أن لا يزيد علي ٣٠عضوا ولا يقل عن ٨ أعضاء وبواقع مستشار واحد عن كل ١٥٠٠نسمة (المادة ٧والمادة ٨). إلا أنه يجب ملاحظة أن هذا العدد لم يكن موجودا إلا في مقاطعات قليلة جدا نظرا للظروف الإجتماعية التي يعيش فيها المواطنون، فأكثرهم منمون يبحثون عن أماكن الكلإ والمرعي، لذلك فإن هذه البلديات بقيت مقصورة علي المراكز التي كانت توجد فيها محميات أو مراكز لفرض الضرائب وإقامة التعدادات والاحصاءات.

من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس البلدي الريفي:

- إنتخاب نائب العمدة أو رئيس الدائرة.
- التصويت علي الميزانية وحسابات التسيير.

وعلي العموم هي نفس الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس البلدي في البلديات الحضرية .

من جهة أخرى يتم تنفيذ العمل الإداري من خلال دورات المجلس بالطبع ،وبنفس الآلية والمقتضيات التي تنطبق علي المجالس في البلديات الحضرية.

---

(١) القانون رقم٠١٢-٦٤ بتاريخ ١٨يناير ١٩٦٤ المغير للقانون٠١٦-٦٠ بتاريخ١٦يناير ١٩٦٠.

(٢) القانون رقم ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠المعدل بالقوانين التالية:

القانون رقم ٠٤٤-٦٢ في ١٩٦٢/١/١٨ .

القانون رقم ٠١٣-٦٤ في ١٩٦٤/١/١٨.

القانون رقم ٠١٥-٦٤ في ١٩٦٤/١/١٨.

القانون رقم ٠٦٨-٦٤ في ١٩٦٤/٤/٢٤.

يعين رئيس البلدية (العمدة) بموجب مرسوم وزاري بإقتراح من وزير الداخلية ، ورئيس البلدية الريفية هـو حـاكم المقاطعة،كماان الوصاية المبسوطة على الرئيس (الحاكم) ونائبه هى نفسها التي تبسط علـي العمـدة ومسـاعديه في البلديات.

الفرع الثالث البلديات النموذجية

أسست بالقانون رقم ٦٣-٠١٧ بتاريخ١٨ يناير١٩٦٣ فى كل من (العيون ، إزويرات ، انواذيبو)،وتمارس وظـائف الرئاسة في هذه البلديات من طرف عمدة منتدب عن سلطة الوصاية معينا بمرسوم ،وصلاحياته هي نفسها المذكـورة في العنوان الثانى والخامس من القانون البلدي الحضرى(١)

تمتع البلدية النموذجية بالشخصية المعنوية علي غرار سابقاها ،ولا يمكن أن يتجاوز عدد المساعدين المنتخبين من طـرف المجلس البلدي ثلاثة مساعدين.

هذه النماذج الثلاثة من البلديات التي عرفتها البلاد من ١٩٥٣وحتى ١٩٦٨تم التخلي عنها فجأة دون تبرير للإسباب التي أدت إلي ذلك تبريرا مقنعا على الاقل.

وفي إعتقادنا أنه كان بالإمكان الإبقاء عليها لخدمة المواطن الذي يعيش ظروفا صعبة، لان وجودها لا يتعارض مع الرؤية السياسية التي صاغتها الفئة الغالبة في الصراع وهي تبنى نظام الحزب الواحد ،خاصة إذا علمنا أن ظهور البلديات لأول مرة سنة ١٩٥٣كان من أهم الأسباب التي أدت إلى خلق وعي سياسي ساهم في الحصول علي الإستقلال. كمـا أن الدستورين الأول والثاني أخذا بنظام البلديات كمجموعة محلية للدولة مما يؤكد قدرها علي الخلق وتفجير الطاقات.

زد علي ذلك أن نظام البلديات الذي ألغي سنة ١٩٦٨ وحلت محله الولايات، هو نفسه الذي عرفته المستعمرات الـتي لا تختلف فى ظروفها العامة عن ظروف موريتانيا ،ورغم ذلك فقد أبقى عليه حتي الآن وكان له دور كبير في تحريـك عجلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية في تلك البلاد.

إن الإلغاء الحقيقي لهذه البلديات لم يكن نتيجة لصدور الاصلاح الإداري١٩٦٨ ، وإنما كان عند أول تسلم حقيقـي للإدارة في فترة الإستقلال الذاتي من قبل النخب السياسية الوطنية كترجمة لرؤية قائمة آنذاك، بدأت تتفـاعل لتبسـط نفوذها علي الدولة بشكل عام بعد صدور دستور ٢٠ مايو١٩٦١.

فقد أعتبر إلغاؤها نوعا من الإستقلال وتخل عن القوانين الفرنسية ،إضافة إلي أن حزب الشعب الموريتانى إسـتطاع أن يذيب جميع التشكيلات السياسية التي واكبت الإستقلال وأصبح سيد الموقف فى الادارات المركزية والمحلية (٢)مما أعطاه

---

١) القانون ٦٠-٠١٦ بتاريخ١٦ يناير١٩٦٠.

(٢) أنظر قانون ١٢ فبراير ١٩٦٥ الذي يقرر سمو الهيئات الحزبية علي هيئات الدولة.

الحرية في إقصاء ما يشاء متعذرا كما قلنا سابقا بـالظروف السياسية والإجتماعية التي أقنع الجميع بخطورتها، وهـي أساسادعوة المغرب بأن موريتانيا جزء لا يتجزأ منه، وبعض المواقف التي إتخذها متفرنسون من الزنوج يعارضون عروبة الوطن لحاجة في أنفسهم.

من جهة أخري فإن من بين المبررات التي أدت إلي التخلي عن نظام البلديات ما جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع تعديل المادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ (١):" إن ضرورات التنمية الإقتصادية أصبحت تملي جمع إمكانيات البلاد علي مستوي وحدات إقليمية أكثر فاعلية تتلاءم ومتطلبات النهوض بالبلاد إقتصاديا وسياسيا وإدريا ".

في حين يري البعض أن ذلك التخلي لم يكن في حقيقته الا تخل عن القوانين الفرنسية،لأنه لا يعقل أنها تخدم البيئة الموريتانية ولم يكن المستعمر يخدم عن طريقها المواطن .

ولكن رغم كل هذه المبررات فإن المشرع كان بإمكانه صياغة هذه القوانين بطريقة تلائم طبيعة المجتمع الموريتاني ،وتراعي خصائصه الإقتصادية والإجتماعية وحتي السياسية، لتكون عونا للوطن الوليد وهو ما نلاحظ وجوده في الدول المجاورة لموريتانيا والتي عاشت نفس الظروف والأحداث.

ألغيت هذه البلديات بالأمر القانوني رقم ٠٦٩-٦٨ القاضي بإلغاء البلديات الريفية كمرحلة أولي، ثم ألغيت نهائيا عندما عدلت المادة ٥٣ بالقانون رقم ٠٥٢-٦٩ بتاريخ ٢١ يناير ١٩٦٩.

إن التنظيم الإداري الإقليمي فى فترة ما قبل قيام الدولة كان يتسم بالتعقيد كترجمة لأية إدارة إستعمارية مهما أخذت به من أساليب.

فالنظام الهرمي للسلطة الذي يبدأ من ممثل الحكومة،فقائد الدائرة، فرئيس القسم، فرئيس المركز الإداري، وينتهي بشيخ القبيلة ،جعل المساحة الممنوحة لهذه المجموعات المحلية قليلة جدا مع التقسيم الذي يخضع له بنيان الشعب ذاته ،إضافة إلي أن الأخذ بالإدارة المحلية حتي وإن كان بحسن نية، فإنه يبقي مشبوها وعديم الثقة في نظر الشعب، وتلك الوضعية تفقد الإدارة المحلية حقيقة أنها من الشعب وإلي الشعب.

---

(١) المادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ قبل التعديل هي : المجموعات الإقليمية للدولة هم البلديات ،ويدارون بواسطة مجلس منتخب حسب الشروط التي ينص عليها القانون .

والنص الفرنسي الأصلي هو :

les collectivites territoriales de l'etat sont les communes . Elles s'administrent par des conseils clus dans les conditons prevus par la loi .

والنص بعد التعديل الأول هو :المجموعات الإقليمية للدولة هي الولايات والبلديات.

ثم عدل مرة ثانية ليصبح: المجموعات الإقليمية للدولة هي الولايات ومنطقة انواكشوط.

Voir: loi constitutionnelle n.065- 68 du 4 mars 1968.
Loi constitutinonnelle n.052- 69 du 21 janvier 1969.
Textes constitutinonnelles ,Ecole nationale d'administration, centre de documentation et de recherche, juin 1991, page 37,38.

المبحث الثانى التنظيم الإداري بعد الإستقلال

بالرغم من نيل البلاد لإستقلالها التام في ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠ وصدور دستور جديد هو دستور ٢٠ مايو ١٩٦١،بقيت التشريعات الموروثة عن الإدارة الفرنسية قائمة ولم تبدل جذريا إلا في أول إصلاح إداري ١٩٦٨.

ومرد ذلك إلي إعتبار الظروف التي تمر بها البلاد تستدعي الإبقاء علي الموجود، خاصة أن نظام الدوائر والبلديات الذي كان ساريا قبل الإصلاح لم يكن بغريب علي البيئة الموريتانية، بل هو الذي رسم التشكيلات الأساسية للتقسيمات الإقليمية الموجودة حاليا .

هذا الإستنتاج يقودنا إلي القول أن التنظيمات الإدارية بعد الإستقلال لم تكن إلا تغييرا في المسميات، وقد يكون ذلك طبيعي لأن البلاد تأخذ بالنظام القانوني الفرنسي علي إطلاقة .

من جهة أخري جاءت التنظيمات الإدارية في هذه الفترة كتتويج للسيطرة التى فرضها حزب الشعب الموريتاني علي كافة الفعاليات السياسية وهيئات الدولة، حيث قرر في المؤتمر الذي إنعقد في شهر يناير ١٩٦٨ بنواكشوط إبطال العمل بالتنظيم الموروث عن الاستعمار .

كما روعي في هذه التنظيمات الإستجابة لمتطلبات التنمية الإقتصادية والإجتماعية، من خلال بعث وحدات قابلة وقادرة على تفجير الطاقات ،والتغلب علي الواقع الصعب الذي تعيشه البلاد.

وبصفة عامة يمكن القول أن التنظيم الإداري بعد قيام الدولة إعتمد على الإزدواجية من خلال وجود المركزية واللامركزية فى الولايات، وإن كانت اللامركزية لم يطلق لها العنان نتيجة لظروف معينة .

فالمجالس التي خلقت جنبا إلي جنب مع الوحدات المركزية بقيت إستشارية أكثر من كونها مستقلة ومنفذة، إلا أنه في منتصف الثمانينات أقيمت البلديات من جديد لتمثل النظام اللامركزى بشكل مستقل .

وعلي هذا الأساس فإن البلاد قد عرفت الولايات والبلديات كأهم معالم للتنظيم الإداري، إضافة إلي مجالس شعبية في كل من المستويين.

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول التقسيم الإداري الإقليمي

المطلب الثاني المجالس الشعبية المحلية

المطلب الأول التقسيم الإدارى الإقليمى

إتجهت موريتانيا ككل الدول الإفريقية الحديثة العهد بالإستقلال إلي محاولة الإبقاء علي التقسيمات الإدارية التي وضعها المستعمر، سواء تلك التي تخص الوحدات المركزية أو اللامركزية، وتجسد ذلك واضحا في أول إصلاح إداري موريتاني في سنه ١٩٦٨، والنظام البلدي الموروث عن المستعمرمحاولة تفادي الوقوع في المشاكل التي يطرحها كل تقسيم حديث للدولة، من حيث تحديد حجم الوحدات المحلية إنطلاقا من الأهداف التي تريد الدولة تحقيقهاو الظروف البيئية السائدة في أقاليمها، إضافة إلي تحديد عدد ومستويات الوحدات المحلية والعلاقة بينها، وهل تكون العلاقة رأسيا بمعني التدرج الهرمي بخضوع الوحدة المحلية الأدني للوحدة المحلية الأعلي ،أو أفقيا بمعني المساواة بين الوحدات الإدارية المحلية علي أن يكون الإشراف عليها عن طريق الحكومة المركزية أو جهات ذات إختصاص أخرى. (١)

إنما يسمي العوامل المؤثرة علي التقسيم الإداري في أية دولة علي مستوي التنظيم المركزي واللامركزي لحسن الحظ لم تطرح بالنسبة لموريتانيا، إذ بكل بساطة ورثت البلاد عن فرنسا نوعا من التقسيم الإقليمي للإدارة المركزية أكثر إتساعا وأقدر علي تحقيق الأهداف ،ولم يحاول المنظمون إعادة تشكيله بطريقتهم الخاصة ،وإنما كانوا يرقون في كل وقت وحدة إدارية ما إلي المستوي الذي يريدون.

فكان هذا التقسيم الموروث هو الأساس في التنظيم العام للإدارة المحلية، فالوحدات الإدارية التي تكون النظام المركزي وتدرج تلك الوحدات وعلاقتها فيما بينها، ينطبق بالحرف علي النظام اللامركزي.

إن العوامل المؤثرة (تجانس المجتمعات المحلية ، المشاركة الشعبية ، توافر العمالة ، القوة المالية)كانت موضع إعتبار أساسا في ما هية النظام المركزي، ومن ثم وضعت نصب أعين التقسيمات الخاصة بالإدارة المحلية .

إذا ما هو الأسلوب الذي يأخذ به التنظيم الإقليمي الموريتاني بعدذكرهذه الحقائق.؟

هناك ثلاثة أساليب معروفة تأخذ بها الدولة عند تقسيم أقاليمها وهي :

١- التقسيم علي أساس كمي :

ويعني أن تقسم الدولة إلي وحدات إدارية لكل وحدة منها حجم ثابت، وذلك في حالة رغبة المشرع تحقيق المساواة بين أحجام الوحدات ذات المستوي الواحد (كالولايات مثلا)، أو في حالة المساواة بينهما في النظام الاقليمي، إلا أن هذا الأسلوب في التقسيم لا يحقق قيام وحدات إجتماعية حقيقية، ولا يضمن ولاء الأهالي لوحداتهم المحلية أو يثير حماسهم إلي الإشتراك في مجالسها.

والأخذ بهذا الأسلوب يحقق ملاءمة المجتمعات لنظام الإدارة المحلية، وليس ملاءمة نظام الادارة المحلية للمجتمعات المحلية(٢) .

---

(١) الدكتور كامل بربر ، نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٦ ،ص ٧ .

(٢) الدكتور كامل بربر، المرجع السابق ،ص ٨.

٢- التقسيم علي أساس وظيفي:

ويقوم علي تقسيم إقليم الدولة إلي وحدات وظيفية تختلف فيما بينها بإختلاف الخدمات التي تمتلكها أو التي تختص بها ،ولعل أهم العيوب التي يمكن أن توجه إلي هذا الأسلوب هو صعوبة التنسيق بين تلك الوحدات .

٣- التقسيم علي أساس طبيعي وجغرافي :

وهو التقسيم الذي يقوم علي الإعتماد علي الموجود أو القائم فعلا من المجتمعات في المدن والقري، ويحقق هذا التقسيم قيام وحدات إجتماعية حقيقية. ولذا فإنه يطبق في معظم نظم الإدارة المحلية في العالم، ولكن يعيبه تفاوت الوحدات المحلية تفاوتا كبيرا سواء في أحجامها أو في ماليتها (١)، وهذا التقسيم هو الذي تأخذ به موريتانيا بشكل عام .

لقدكانت المرجعية التاريخية أساس المستند الذي إعتمد عليه المشرع الوطني في أول إصلاح إداري سنة١٩٦٨ وما تلا ذلك من تقسيمات إدارية، لأن إجراء تغييرات ورسم جديد للخريطة الإدارية قد يعصف بجملة حقائق ستأثر بشكل كبير علي فعالية أي تقسيم مهما كانت ظروفه ومرتكزاته .

وقد أسفر هذا التقسيم عن الولاية والمقاطعة والمركز من جهة، والبلديات الحضرية والريفية من جهة أخري.

الفرع الاول

الولاية

منذ اللحظة الأولي التي أصبح إستقلال البلاد قاب قوسين أو أدني تم تقسيم البلاد بموجب القرار رقم ١٦٢ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/٢٣ إلي سبع دوائر هي :

١- دائرة الحوض الشرقي **Cercle du hodh charkhy**

٢- دائرة الحوض الغربي **Cercle du hodh Gharby**

٣- دائرة لعصابة **Cercle D'Assaba**

٤- دائرة كوركول **Cercle du Gorgol**

٥- دائرة لبراكنة **cercle du brakna**

٦- دائرة آدرار **Cercle D'Adrar**

٧- دائرة الترارزة **Cercle du trarza**

وهذا التقسيم يحمل في طياته أكثر من علامة إستفهام ،حول دائرتين مفقودتين هما: دائرة كيدي ماغا المنشأة باللائحة العامة بتاريخ ٢٢ أغسطس١٩٢١ ،ودائرة إنشيري المنشأة باللائحة رقم ٢٢٤ بتاريخ١٩٣٠/١١/١٢ ،حيث كان من المفروض إدراجهما في التقسيم ،خاصة أن كافة التقسيمات التي عرفتها البلاد منذ الإستعمار تقوم علي أساس طبيعي وجغرافي الأمر الذي يجعل هاتين الدائرتين المفقودتين تتميزان عن غيرهما علي ذلك الأساس.

ولكن يبدوا من محاولاتنا فهم ذلك التقسيم أن الظروف السياسية والإقتصادية هي التي حالت دون ذلك، بل وأبقت علي ذلك الوضع حتي عند إستبدال الدوائر بالولايات،وستنجلي تلك الظروف لاحقا ويتم العثور علي المفقود بل و يحيا ما كان مندثرا من تلك الدوائر.

---

(١) الدكتور كامل بربر، المرجع السابق، ص ٨ .

لقد إستبدلت الدوائر بالولايات بموجب القـــانون رقـــم ٢٤٢-٦٨ بتاريخ ٣٠يوليو١٩٦٨الخاص بالتنظيم العـلم للإدارة الإقليمية ،وقد جاء في المادة الأولي من هذا القانون: "الولاية دائرة إدارية ومجموعة إقليمية لا مركزية وتتمتـــع بالشخصية القانونية".

وتعتبر الولاية أكبر وحدة سواء في ظل النظام المركزي أو إذا أخذ بها في النظام اللامركزي(١) فهي وحدة ذات طبيعـــة مزدوجة في بعض الأحيان ،وهذه الإزدواجية التي إكتسبتها الولاية من هذا القانون بداية والقوانين اللاحقة (٢) وحـــتي ١٩٨٨ جعلتها من أقدر التقسيمات الإدارية علي الوفاء بالمتطلبات التي أوكلت إليها، لكن مع ظهور البلديات سحبت عنها هذه الصفة،وأعتبرت مجموعة ترابية مركزية.(٣)

يتم إنشاء الولاية بموجب مرسوم رئاسي إنطلاقا من نص الدستور نفسه ، الذي يعطي للرئيس زمام السلطة التنظيميـــة ويتم الإلغاء بنفس الطريقة التي يتم بها الإنشاء.

وتوضع الولاية تحت إشراف رئيس دائرة يعرف بلقب والي الولاية، ويعين بمرسوم بناء علي إقتراح من وزير الداخليـــة ويقال بنفس الطريقة كما تقسم الولاية إلي مقاطعات (المادة ٢ من الأمر القانوني رقم ٢٤٢-٦٨) .

يتمتع الوالي بسلطة مزدوجة فهو ممثل للسلطة التنفيذية وممثل للولاية في داخلها ،وهي صفة مستوحاة من الإصـــلاح الإداري الفرنسي ١٩٦٤ .

إلي جانب الوالي يوجد ولاة مساعدون في المجالين الإداري والإقتصادي يختلف عددهم بإختلاف الولايات .

وقد وصلت الولايات إلي ١٣ولاية بعد أن كانت سبع ولايات (دوائر) إبان الإصلاح، إضافة إلي منطقة انواكشـــوط التى تتمتع بنظام خاص حسب المرسوم ٣٤٤الصادر بتاريخ ١٩٦٨/١٢/٢٤.

(١) ويعادلها في فرنسا المحافظة والمقاطعة في ابريطانيا والمحافظة في مصر.

(٢) الأمر القانوني ٢٤٣-٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٦٣-٦٩ الصادر بتاريخ ٢٥ يناير١٩٦٩ المعدل للقانون المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٦٤-٦٩ الصادر بتاريخ ٤ مارس ١٩٧١ المعدل للقانون المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٦٦-٦٩ الصادر بتاريخ ٢٥ يناير١٩٦٩ المعدل للقانون المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٤٣ -٧٣الصادر بتاريخ٢٣ يناير ١٩٧٣ المعدل للقانون المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٢٠-٧٣ الصادر بتاريخ٢٣ يناير١٩٧٣ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ٠٢٦-٧٩ الصادر بتاريخ ٢٠ فبراير١٩٧٩ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ١٤٤-٨٠ الصادر بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٨٠ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم ١٢٨-٨٣ الصادر بتاريخ ٥ يونيو١٩٨٣ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.
القانون رقم٠٠٢-٩٠ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٠ المنظم للادارة الاقليمية .

(٣) فقد جاء فى الامر القانونى ٠٠٢-٩٠ بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٠ الخاص بالتنظيم العام للادارة للاقليمية أن : الولاية هي دائرة ادارية اقليميـــة لا تمتع بالشخصية المعنوية، يتم انشاؤها وتحديد إسمها ،وحوزتها الترابية ،وعاصمتها بموجب مرسوم.

هذا التزايد في عدد الولايات كان دليلا علي أن الدولة لم ترسم شخصيتها النهائية بعد، فإقليم انواذيبو تم رفعه إلي مستوي الولاية لتحمل الرقم ٨ يوم ٥ يناير ١٩٧٠.(١)

بينما تم إنشاء أربع ولايات جديدة هي الولاية التاسعة تجكجة، والعاشرة سيلبابي، والحادية عشر إفديريك، والثانية عشر اكجوجت*،وعلي أثر توقيع الإتفاقية الثلاثية في ١٤ نوفمبر ١٩٧٥ تم توحيد الوطن بعودة ولاية تيرس الغربية لتكون الولاية الثالثة عشر،إلا أن ذلك لم يدم طويلا فخرجت تلك الولاية لتنضم إلي المملكة المغربية.

تتكون الولاية من والي الولاية والجمعية المحلية التي يحمل أعضاؤها لقب مستشارين محليين يتراوح مابين ٢٠-٣٠ عضوا وظلت هذه الجمعيات قائمة ولكن بأوضاع مختلفة، فقبل سنة ١٩٨٦ كانت توصف بأنها مجالس إدارية محلية وذلك للطبيعة المزدوجة التي تتمتع بها الولاية، أما بعد أن أصبحت البلديات الممثل الوحيد للامركزية (الإدارة المحلية) فقد ظلت إلي الجانب الوالي جمعية تسمي جمعية الولاية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ،تتألف من الوالي رئيسا ،والحكام التابعين للولاية ،ورؤساء المصالح الادارية ،والعمد التابعين للولاية، والممثلين للتكتلات الاجتماعية والمهنية.(٣)

كما أن الولاية كانت تمتع بإستقلال مالي من وقت إنشاؤها، فلها ميزانية خاصة ومستقلة عن ميزانية الدولة ،لكن بعد صدور القانون رقم ٠١٢-٨٧ بتاريخ ١٩٨٧/١/٥(٤) الذي جاء في مادته الأولي أن:"منطقة انواكشوط، وولاية داخلت انواذيبو ،وتيرس الزمور، وإنشيري دوائر إدارية لاتمتع بالشخصية الإعتبارية ولا بالإستقلال المالي " أزيلت عنها تلك الصفة.وقد تم تعميم هذا الإجراء علي سائر ولايات الوطن إبتداء من يناير ١٩٨٨ حيث تم نقل الشخصية الإعتبارية والإستقلال المالي إلي البلدية، والولاية لاتعدو كونها إحدي مصالح وزارة الداخلية تطبق أوامرها، ويتم إقتطاع بعض المخصصات لها من ميزانية الدولة الموريتانية .

يظهر فى الجدول الآتي أن الولاية تحتوي علي المقاطعات و يوجد في المقاطعات المراكز، ويظهر كذلك عدد هذه الوحدات الإدارية وهوعددمعقول ويناسب مساحة موريتانيا ،علي عكس الوضع في فرنسا التي تزيد عنها مساحة موريتانيا كثيرا،ومع ذلك تضم الجمهورية الفرنسية ٩٦ محافظة .ويرى البعض أن مساحة المحافظة الفرنسية صغيرة نسبيا إذ يستطيع أي شخص أن يدور خلالها في نهار واحد (٥) ،وهو ما يصعب في موريتانيا قطعا بخلاف ولاية انواكشوط العاصمة .

و بالمقارنة مع جمهورية مصر العربية من ناحية السكان نجد تفاوت محافظاتها شبيها بتفاوت الولايات ، فمعظمها يزيد عدد سكانها عن مليون نسمة، بينما هناك ٧ محافظات يفوق تعدادها عن ٢ مليون نسمة، ولعل ما يمكن ملاحظته أن محافظات الحدود أقل المحافظات المصرية سكانا،وتشكل محافظة مرسى مطروح أكبر هذه المحافظات. أما من ناحيةالمساحة فتتراوح مساحة المحافظات المصرية ما بين ٣٠٠ كم٢ و ٢٥٠٠ كم٢ ،وهو مايشبه الفارق بين ولاية كيدي ماغا ١٠,٠٠٠ كم٢ وتيرس الزمور ٢٥٥٠٠٠ كم٢ .

---

(١) المرسوم رقم ١١ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١/٥ .

(٢)* المرسوم رقم ٢٤٠ الصادر بتاريخ ١٩٧٤/١٢/٣١.

(٣) انظر الامر القانونى رقم ٠٠٢-٩٠ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٠ المنظم للإدارة الإقليمية.

(٤) القانون رقم ٠١٢-٨٧ بتاريخ ٨٧/١/٥ المعدل لبعض مواد الامر القانونى ١٢٨-٨٣.

(٥) انظر د . كامل بربر، مرجع سابق ، ص ١١ وما بعدها.

الولاية	عاصمة الولاية	المقاطعات	المراكز الإدارية	عدد السكان في الولايات حسب التعدادات								مساحة الولاية بالألف كم٢	%
				مسح ١٩٦١-١٩٦٢	%	إحصاء ١٩٦٥	%	إحصاء ١٩٧٥	%	إحصاء ١٩٨٨	%		
الحوض الشرقي	النعمة	النعمة-باسكن-آمرج-جكني-ولاتة-تمبدغة	أعوينات أزبل-بوصطيلة-فصالة نيرة-عدل بكرو	١١٨٥٥٠	١٥ر٩	١٤٣٩٠٠	١٣ر٦	١٤٢٠٠٠	١٠ر٩	٢١٢٢٠٣	١١ر٣	١٦٦	١٦
الحوض الغربي	إعيون العتروس	إعيون العتروس-كوبني-تامشكط-الطينطان	إطويل-عين فربه	٧٢٥٩٠	٩ر٧	٩٧٤٠٠	٩ر٢	١١٣٠٠٠	٨ر٦	١٥٩٢٩٦	٨ر٥	٥٧	٥ر٥
لعصابة	كيفه	كيفه-كنكوصة-كرو-بومديد-باركيول	لعويسي-هامد	٨٨٢٤٥	١١ر٨	١١٥٨٠٠	١٠ر٩	١٤٨٠٠٠	١١ر٣	١٦٧١٢٣	٨ر٩	٣٦	٣ر٥
كوركول	كيهيدي	كيهيدي-مقامه-إمبود-مونكل	تفند سيفه-لكصيبه	٥٥٦٧٠	٧ر٤	١٠٢٠٠٠	٩ر٦	١٣٠٠٠٠	١٠	١٦٤٣٥٩	٨ر٨	١٤	١ر٤
لبراكنه	الآلاك	الآلاك-مكطع لحجار-بابابي-بوكي-إمبان	مال-جونابه-دار البركة-صانكرافة	٨٠٤٩٨	١٠ر٨	١٢٣٩٠٠	١١ر٧	١٤٣٠٠٠	١١	١٩٢١٥٧	١٠ر٣	٣٧	٣ر٤
الترارزة	روصو	روصو-بوتلميت-اركيز-كرمسين-واد الناقة-المذرذرة	حلر المحكن-إنجاكو-تكندت-إتيكان-لكصيبه	١١٦٣٦٤	١٥ر٦	١٩٦٣٠٠	١٨ر٥	٢٠٨٠٠٠	١٥ر٩	٢٠٢٥٩٦	١٠ر٨	٦٦	٦ر٤
آدرار	أطار	أطار-شنقيط-وادان-أوجفت	شوم-إنتركنت	٥٧٤٧٣	٧ر٧	٦٧٧٠٠	٦ر٤	٧٢٠٠٠	٥ر٥	٦١٠٤٣	٣ر٢	٢١٥	٢٠
إنواذيبو	إنواذيبو	إنواذيبو	إنوامغار-إنال-بلنوار-إكميمشات	٩٧١٠	١ر٣	١٢٨٠٠	١ر٢	٢٩٠٠٠	٢ر٢	٦٣٠٣٠	٣ر٣	٣٠	٢ر٩
تكانت	تجكجة	تجكجه-المجرية-تشيت	إنبيكه-الرشيد-لخشب	٥٩٨٧٠	٨	٧٤٨٠٠	٧	٧٣٠٠٠	٥ر٦	٦٤٩٠٨	٣ر٤	٩٣	٩
كيدي ماغا	سيلبابي	سيلبابي-ولد ينجه	كري-غابو-ومبو	٥٢٥٩٠	٧	٧٦٠٠٠	٧ر٢	٩٦٠٠٠	٧ر٤	١١٦٤٣٦	٦ر٢	١٠	١
تيرس الزمور	ازويرات	ازويرات-إفديريك-بئر أم إكرين	–	١٤٣٨٣	٨ر٩	١٧٨٠٠	١ر٧	٢٩٠٠٠	٢ر٢	٣٣١٤٧	١ر٧	٢٥٥	٢٤
إنشيري	إكجوجت	إكجوجت	بنشاب	١٥٦٥٥	٢ر١	١٤١٠٠	١ر٣	٢٠٠٠٠	١ر٥	١٣٦١٣	٠ر٧	٤٩	٤ر٨
انواكشوط	انواكشوط	تيارت-لكصر-السبخة-الميناء-الرياض-تفرغ زينه-دار النعيم-عرفات-توجنين	–	٥٨٠٧	٠ر٨	١٧٥٠٠	١ر٧	١٠٢٠٠٠	٧ر٨	٣٩٣٣٢٥	٢١	١ر٩	٠ر٢
المجموع	١٣	٥٣	٣٢	٧٤٧٤٠٤	١٠٠	١٠٦٠٠٠٠	١٠٠	١٣٠٥٠٠٠	١٠٠	١٨٤٤٢٣٦	١٠٠	١٠٣٠	١٠٠

الفرع الثاني المقاطعات

نص الأمر القانوني ٢٤٢-٦٨ علي أن الولاية تقسم إلي مقاطعات، والمقاطعة هي دائرة إدارية للدولة وليست لها الشخصية القانونية (١)، كما نص علي أن المحافظات الموجودة في تاريخ إصدار هذا القانون أصبحت مقاطعات .(٢)

أما الدوائر الإدارية المحدثة داخل المقاطعات فهي المراكز والبلديات، ويتم إحداثها ،وتحديد إختصاصها الإقليمي وحدودها ،وعاصمتها بناء علي مرسوم.

وقدإختلف الوضع القانوني للمقاطعة تبعا للتغييرات التي عرفها التنظيم الإداري بشكل عام (٣) ،ولعل أهم تلك الأوضاع ما جاء في القانون ٠٢٦-٧٩ بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٧٩المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط، عندما أصبح للمقاطعة مجلس إستشاري علي غرار ما تتمتع به الولاية، فتم بالتالي إدخال المقاطعة في الإدارة المحلية (٤).

ولكن تلك التجربة لم تدم طويلا متأثرة بالأوضاع السياسية السائدة والمتغيرة في أغلبها (فترة الأحكام العسكرية) حيث لم يشر القانون ١٤٤-٨٠الصادر بتاريخ ٥يوليو ١٩٨٠المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط إلي ذلك .

يرأس المقاطعة حاكم يمثل همزة الوصل بين المستوي الجهوي وسكان المقاطعة، فهو ممثل للدولة وخاضع لسلطة وزير الداخلية ،إما مباشرة أو بواسطة والي الولاية .

وللحاكم صلاحيات عديدة نص عليها المرسوم٣٤٦-٦٨ بتاريخ ١٩٦٨/١٢/٢٤ ،والمرسوم ١٦٦-٨٠بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٨ وهي :

- تأمين إمداد عمل الحكومة .
- يسهر علي التطبيق الحازم للتعليمات المركزية.
- يطلع السلطات علي الأعمال المنجزة، ويضمن جميع مبادلات الرسائل بين المصالح الإدارية والسلطات العليا.
- يرفع للوزراء المعنيين بواسطة الوالي الملاحظات التي تتضح لديه عن سير مصالح مقاطعته .
- يمثل الحاكم الدولة أمام العدالة .
- بوصفه ضابط شرطة قضائية يستطيع الحاكم ملاحظة المخالفات الجنائية.
- له سلطات رئاسية وتأديبية إتجاه موظفي وأعوان الدولة القائمين في دائرته، وخصوصا علي رؤساء المراكز الإدارية التابعين لمقاطعته.
- يراقب التصرف بالمصالح التابعة لدائرته .

(١) المادة ٢ من الأمر القانوني رقم ٢٤٢-٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ المنظم للإدارة الإقليمية.

(٢) المحافظة هي الوحدة الإدارية التي كانت تلي الدائرة في التنظيم ولم تعرفها القوانين المنظمة بعد ذلك.

(٣) أنظر الأمر القانوني ٢٤٢-٦٨ ،والأمر القانوني ٠٢٦-٧٩و ١٢٨-٨٣ ،والأمر القانوني٠٠٢-٩٠ وتعديلاتهم المختلفة .

(٤) حيث نص القانون ٠٢٦-٧٩ فى بابه الثامن فى المادة٤٧ أن :

Les organes departemantaux sont : - le prefet.
- le conseil consultatif departemental.

Art 50 : LE conseil consultatif departemental mutatis mutandis la meme composition et les memes modalites de fonctionnement au niveau departemental que le conseil consultatif regional au niveau de la region.

-كما أن سلطاته في مجال الشـــرطة الإداريـــة يمارسها تحت إشراف الوالي ،كمايسمح الحـــاكم بعقـــد الإجتماعات بشرط رفع إعلان بها قبل ٢٤ ساعة .

و الحاكم يمتلك سلطة الوصاية علي المجلس البلدي وذلك منذ ١٩٩٠ ،عندما أصبحت المقاطعة تضم بلديـــات ريفية طبقا للقانون ٩٠-٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ١٩٩٠ والمنظم للإدارة الإقليمية و يســـاعد الحـــاكم في القيام بمهامه حاكم مساعد.

نشير أن الخريطة الادارية المكونة من مقاطعات ومراكز ادارية تشهد بين الحين والآخر نوعا من المحاولات أو المقترحـات التي تهدف إلي تغيير معالمها وفقا للمعايير التالية:

أ-معيار إستراتيجي : ويقوم علي جعل المقاطعة متوازية مع مقاطعة في دولة مجاورة، علي أن تكون المقاطعة الأجنبية مهمة من ناحية موقعها .

ب-معيار إقتصادي : ويقوم علي أن تلعب المقاطعة دور ملتقى إقتصادي ،وأن تتمتع بموارد مائية كافية، كما أن عليها أن تشكل نقطة جذب وتركز سكاني ،وأن تتوفر علي الإمكانيات الزراعية والبنية الأساسية .

ج-معيار إجتماعي – سياسي: ويقوم علي المحافظة علي درجة من التوازن التقليدي والإستقطاب السكاني وأن تحـــوي المقاطعة من ٣-١٠ بلديات.(١)

و تطبيق المعايير السابقة حسب الدراسة المنجزة من وزارة الداخلية سيؤدى للآتى:

الولاية	المقاطعات المقترحة	المقاطعات الملغية
الحوض الغربي	عين فربه	X
لعصابة	لعويسي	X
لبراكنه	مال	X
كيدى ماغا	كوري	X
تيرس الزمور	X	افديرك

Note sur le decoupage administratif ministere de l'interieur p. 2-7.

من ناحية أخري يمكن القول أن التنظيم الإداري الموريتاني يتميز بنوع من الإستغراب ، حيث أن عدد المقاطعات يبلغ ٥٣ مقاطعة، في حين لا يتجاوز عدد المراكز الإدارية ٣٢ .

والمفروض أن يكون عدد المراكز أكثر من عدد المقاطعات لأن الأخيرة أكبرحجما وأقل إنتشارا، أما المراكز فهي منتشرة في أكثر من مكان نظرا لإنتشار القري التي ينطبق عليها ذلك الوصف.

---

(١) يحفظ ولد محمد يوسف، الادارة المحلية في موريتانيا بين الكفاءة والنيابة، مرجع سابق، ص ٢٥.

الفرع الثالث المراكز الإدارية

جاء في القانون رقم ٢٤٢-٦٨ الصادر في ٣٠ يناير ١٩٦٨ أن المركز هو دائرة إدارية ينص مرسوم علي إحداثها، وإختصاصها الإقليمي، وعاصمتها، وتنظيمها. (١)

ويمكن القول أن التنظيمات الإدارية التي وجدت بعد الإستقلال كانت قائمة قبله ولكن بمسميات أخري ، فمراكز المراقبة الإدارية التي كانت موجودة قبل الإستقلال هي المراكز الإدارية الموجودة حاليا.

ويعتبر المركز الإداري وسيلة لنشر نشاط الدولة والتحكم في معابر الحدود، والإتصال بسكان المناطق البعيدة عن عواصم الولايات والمقاطعات.

يرأس المركز رئيس المركز ،ويخضع أثناء مباشرة وظائفه لسلطة التسلسل الإداري ولمراقبة رئيس المقاطعة ،ويعين بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بإقتراح من وزير الداخلية .

وطبقا لقانون الإصلاح فقد كان المركز الإداري إلي جانب البلديات من أهم الأقسام التابعة للمقاطعة ،وبعد أن ألغيت البلديات في آخر تعديل للمادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ بقي المركز الإداري لوحده تابعا للمقاطعة مباشرة حسب التدرج الهرمي .

إلا أنه فى سنة ١٩٨٦ وبعد العودة مرة أخرى إلي البلديات وظهور بلديات حضرية وريفية وإنتشار القري الصغيرة نتيجة لإتجاه الغالبية العظمي من الشعب إلي القرى بعد حدوث ظاهرة الجفاف، أصبح لهذه المراكز دور كبير في معالجة كثير من المشاكل، ومساعدة المواطنين علي تحسين ظروفهم التعليمية والصحية والمهنية وأصبحت إختصاصات رئيس المركز الإداري (٢) تتزايد علي عكس ما كان عليه الوضع سابقا.

وتتلخص مهام رئيس المركز في النواحي التالية :

-يتلقى التعليمات والأوامر من الحاكم على شكل مذكرات عمل، ويرسل تقارير شهرية وسنوية بالأوضاع الحالية فى مركزه .

- يساعد الحاكم فى مهامه المتعلقة بحفظ النظام والأمن ،وله أن يقوم بالمعاينة الأولية بإعتبارة ضابط شرطة .
- يمارس الرقابة على الأفراد ويتثبت من هوياتهم، ويتابع تنقلات المجموعات والأجانب .
- يمكن أن يعهد إليه بمهمة ذات طابع إقتصادى وإجتماعى تدخل فى الاستصلاح الريفى والترقية الاجتماعية .
- يسهر على تنفيذ القوانين واللوائح ويساعد السلطات القضائية والإدارية وبالخصوص في تنفيذ الأحكام القضائية ،وجباية الضرائب والأداءات وتحصيل ديون الدولة والجماعات العامة الأخري .
- يعتبر ضابطا للحالة المدنية .
- يتمتع بنفس الصلاحيات المتمثلة في توزيع المواد الغذائية ،ولا يتمتع بإختصاصات تجاه الوحدات المحلية (البلديات) ،وإن كان بصفة غير مباشرة قد يمارسها ولكن تحت مظلة أوامر مباشرة من الوالي أو الحاكم (٣).

---

(١) أنظر المادة ٣ من القانون ٢٤٢-٦٨ الصادرفي ٣٠ يناير ١٩٦٨ الخاص بالتنظيم العام للإدارة الإقليمية .

(٢) أنظر المواد من ٢١-٣٣ من المرسوم ١٦٦-٨٠ الصادر بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٨٠.

(٣) أنظر المرسوم رقم ٣٢٤ لسنه ١٩٧٠ الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٧٠ المحدد لصلاحيات رؤساء المراكز الإدارية .

كما يجب الإشارة أن القانون ٠٢٦-٧٩ الصادر بتـــاريخ ٢٠ فبراير ١٩٧٩ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط قد أقام مجالس إستشارية علي غرار ما أحدثه في الولايات والمقاطعات.

فقد نصت المادة ٥٢ أن هيئات المركز هي :" رئيس المركز والمجلس الإستشاري للمركز".

كما جاء في المادة ٥٥ أن:" المجلس الإستشاري للمركز يتمتع بنفس التكوين ونفس الإختصاصات التي يتمتـــع بهـــا المجلس الإستشاري للمقاطعة"(١) .

إلا أن ذلك لم يدم طويلا، فتم تغيير ذلك الوضع بالقانون ٨٠-١٤٤ ،إضافة إلي أن التجربة لم تكن قادرة علي فعـــل أي شيء في تلك الظروف الإنتقالية (الإنقلابات العسكرية).

ويتكون المركز الإداري من خلايا إدارية أساسية عبارة عن القرية في الوسط الحضري، والحي البدوي في الوسط الريفي، وقد كانت هذه الخلايا هي المستوي الذي يتبع المركز الإداري في التنظيم العام، وكانت الزعامات التقليديـــة مناطـــة بإدارتها وهي زعامات معينة من طرف الحكومة لهذا الغرض. وقد تم الإستغناء عن هذه الزعامـــات التقليديـــة عندمـــا لاحظت الدولة أنها تزيدمن تقسيم المجتمع أكثر من إدارته للأصلح، وذلك بموجب المرسوم رقـــم ٠٧٣ بتـــاريخ ٢٩ مارس ١٩٧٣.

(1) Article 50 du loi 026-79:Le conseil consultatif departemental a mutatis mutandis,le meme composition et les memes modalités de fonctionnement au niveau departemental que le conseil consultatif regional au niveau de la region.
Art 51: Le conseil consultatif departemental examine toutes les affaires qui lui sont soumises par le prefet.

الفرع الرابع البلديات

لقد تم إنشاء البلديات قبل الحصول علي الاستقلال، إلا أنه في فترة الاستقلال الذاتي تمت إعادة تنظيمها من جديد كنوع من إثبات الإدارة الوطنية بعد أن أخذ بها الدستور الموريتاني الأول كمجموعة إقليمية إلي جانب الدوائر، وأكد علي ذلك المسار الدستور الموريتاني ٢٠ مايو ١٩٦١ في مادته ٥٣ .

إلا أنه للأسباب التي ذكرناها سابقا والتي يمكن إجمالها في أن الإدارة الوطنية أرادت أن تخرج من تحت عباءة القوانين الفرنسية التي كانت تملأ بها الفراغ التشريعي، تم صدور أول إصلاح إداري سنه ١٩٦٨وتم إلغاء البلديات الريفية بموجب القانون رقم ٠٦٩–٦٨ الصادر بتاريخ ٤مارس١٩٦٨ وتصفيتها والإبقاء علي البلديات الحضرية والنموذجية. لكن ذلك لم يدم طويلا فالتعديلات المتلاحقة لنص المادة ٥٣ من دستور ٢٠مايو١٩٦١ أزالت البلديات من الخريطة الادارية (١) ،حتي أعلنت اللجنة العسكرية للخلاص الوطني في ١٣ اغسطس ١٩٨٦ عن صدور الأمر القانوني ١٣٤–٨٦الصادر بنفس التاريخ عن العودة مرة أخري إلي البلديات ولكن في ثوب جديد يطمح من وراءه مسيروا هذا البلد إلي الرفع من مستوي المواطن ،وإعطاءه الحرية في الإختيار والتعبير عن رأيه في الصالح العام .

وقد تمت إقامة ١٣ بلدية علي مستوي عواصم الولايات، ونظرا للنجاح الباهر والتجاوب المسؤول والواعد من طرف المواطنين إتضح أنه لابد من تعميم التجربة، فجاء الأمر القانوني رقم ٢٨٩–٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر١٩٨٧ ليحل محل الامر القانوني ١٣٤–٨٦ وليوسع هذه المجالس لتشمل كافة مناطق الوطن (٢).

والبلدية هي مجموعة محلية خاضعة للقانون العام ولها شخصية قانونية وإستقلال مالي ،تتمتع بميزانية وموظفين وممتلكات خاصة لممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون.

وبصفة عامة يمكن القول أن نظام البلديات الجديد يقوم علي أسس صلبة قادرة علي تحريك عجلة النمو في البلاد ،كما يعكس إتجاها ديمقراطيا في مكوناته .وتسير البلدية بجهاز إداري محلي ينقسم الي جهازين :

أولا– العمدة:

الذى يمثل السلطة التنفيذية داخل المجلس البلدى فهو الذى يقوم بتسيير أمور البلدية، كما يمثل الدولة حيث يخضع للرقابة الرئاسية المباشرة من طرف الوالى أو الحاكم.

ثانيا – المجلس البلدي:

يلعب دورا مهما داخل الجهاز الاداري لأنه يعتبر السلطة التقريرية ،وهو يتشكل من جميع الاعضاء الذين يختلف عددهم تبعا لسكان الدائرة الانتخابية .

وإضافة الى هذين الجهازين يوجدالأمناء العامون للبلديات الذين تعينهم سلطات الوصاية ،ودورهم هام فى مجال التسيير الادارى اذ يشكلون الساعد الايمن للعمدة ،كما يمارسون مهمة الاشراف والتنسيق والرقابة على جميع مصالح البلدية اضافة الى المحاسب البلدى.

(١) القانون رقم ٠٥٢–٦٩ بتاريخ ٢١ يناير١٩٦٩ وهو آخر تعديل للمادة ٥٣ والذي ينص علي أن المجموعات الإقليمية للدولة هي الولايات ومنطقة انواكشوط.

(٢) أول حملة انتخابية تم إفتتاحها في ١٩٨٦/١١/٢١ ثم شملت المقاطعات في ١-١-١٩٨٧ والبلديات الريفية في١٣-١-١٩٨٩.

جدول يبين أسماء وعدد المجالس البلدية التي أقيمت في البلاد من سنة١٩٨٦ وحتي سنة ٢٠٠٠.

الولاية	البلديات الحضرية	عددها	البلديات الريفية: المراكز	البلديات الريفية: القري الريفية	
ولاية الحوض الشرقي	النعمة–آمرج–باسكن–تمبدغة–ولاتة– جكني	٦	اعوينات ازبل–بوصطيله–فصالة نيره– عدل بكرو إظهر	إشميم–آكوينيت–بنكو–بنعمان –بيرباف–بوقادوم– المبروك–المكفه–إفيرني–اغليك أهل بيه–حاسي آتيل حاسي مهادي–اجريف–كومبي صالح–كصرالبركه–المبروك انوال –ام آفنادش–اطويل	٢٤
ولاية الحوض الغربي	اعيون العتروس–كوبني–تامشكط–الطينطان	٤	اطويل – عين فربه	بنعمان–الدفعة–ادويراره–اغرغار–اكجرت–كوكي الزمال كطع التيدومه–حاسي عيدال–حاسي أهل أحمد بشنه لغليك لحريجات–المبروك–مودي بوبو–أم لحياظ–اعوينات الطل–الراظي–انصفني–إنساقن–تنحماد–تيمزين– الفلانية	٢٣
ولاية لعصابة	كيفه–كنكوصة–كرو–بومديد–باركيول	٥	لعويسي – هامد	آغورط–ابلا جميل–بولحراث–أدغفك–الغبرة–الغايرة–الملك ارظيظيع–كلير–حاسي الطين–كامور –كورودل–لفطح لبحير–لكرات–إنواملين–إدي اجريد – سانى–تناها	٢١
ولاية كوركول	كيهيدي–مقامة–امبود–مونكل	٤	تفندسفه –لكصيبه	ازكليم التياب–بكل–بطحت ميت–بيلكت ليتامه–شلخت التياب–انداد بني كان –ديكا–جول–دلل سيف–ضو– ادباي أهل كلاي–كانكي–لحرش–ملزم تشيط–نيري والو–صنيه–سوفه–اتارنكت–أهل ملاي اعل–تكوبره–توكو مادي–توليل–فم لكليته–فرع لكليته–فرع ليتامه–والي	٢٥
ولاية لبراكنه	الاك–مكطع لحجار–بابابي–بوكي–إمبان	٥	مال–جونابه–دار البركه –صانكرافه	اغشوركيت باكودين–ديلوار–بوحديدة–شكار–دار العافية–ادباي الحجاج–الفرع–هايرى امبار– انيا بينا–واد أمور–ولد بيرم	١٦

الولاية	البلديات الحضرية	عددها	البلديات الريفية: المراكز	البلديات الريفية: القرى الريفية	
ولاية الترارزة	روصو–بوتلميت–اركيز–المدرذرة–كرمسين–وادالناقة	٦	جدد المحكن – انجاكو–إنتيكان–تكند–لكصيبه	آجوير–أوليكات–برينه–ابيرالتورس–بوطلحايه علب آدرس– العرية– الخط–الميسر–إمبلل–النباغية –التاكلات– تيشط–تنغدج	١٩
ولاية آدرار	اطار–شنقيط–وادان–أوجفت	٤	شوم – انتركنت	عين أهل الطايع–العين الصفرة–المعدن–المداح–الطواز	٧
ولاية داخلت انواذيبو	انواذيبو	١	انوامغار–انال–[illegible]يمشات– بلنوار		٤
ولاية تكانت	تجكجة–المجرية–تشيت	٣	الرشيد–لخشب–انبيكه	بوبكربن عامر– لحصيره–السدود–التنسيق	٧
ولاية كيدي ماغا	سليبابي –ولدينجه	٢	كري– غابو –[illegible]انيو	عو–بادجيم–بعتر–دافور–أجار–حاسي شكار–لبولي– لحرج–لعوينات–نيبي–سوف – التاشوط –التكتاكه–	١٦
ولاية تيرس الزمور	ازويرات–افديريك–بيرام اكرين	٣	–	–	–
ولاية إنشيري	اكجوجت	١	بنشاب	–	١
ولاية انواكشوط	عرفات–دارالنعيم–الميناء–لكصر–الرياض–السبخة–تفرغ زينه–تيارت– توجنين	١	–	–	–
المجموع		٤٥			١٦٣

تم إعدادالجدول من طرف الباحث بالرجوع إلي مصادر إدارة المجموعات الإقليمية بوزارة الداخلية.

كما تجدر الإشارة إلي أهمية البلدية بشكل خـاص، فقـد كانت الجسر الذي عـبرت عليـه البـلاد إلي النظـام الديمقراطي وذلك بإقامة مؤسسات دستورية وسياسية لم يسبق لها مثيل، وإستطاعت أن تؤكد علي قدرتها في لعب دور أساسي في تلبية حاجيات المواطنين عندما قرر المشرع الدستوري في المادة ٩٨من دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١ علـي أن: "المجموعات الإقليمية هي البلديات والوحدات التي يمنحها القانون هذه الصفة، وتتولي إدارة هذه المجموعـات مجـالس منتخبة وفق الشروط التي ينص عليها القانون".

فقد تردي الواقع المعيش للمواطنين، وإزدادت حاجاتهم ،وغابت عنهم أفكار الخلـق والإبـداع ،وتفشـت البطالـة والأمراض الإجتماعية ولم يكن هناك من حل إلا الرجوع إلي البلديات مرة أخري .

إذا يمكن القول كحقيقة مستخلصة أن التنظيم الإداري العام في موريتانيا إستكمل نضجه وإستعاد توازنه وأصبح شاملا لكل ما يثور من مشاكل وحاجيات، وذلك بظهور البلديات من جديد سنة ١٩٨٦كوحدة محليـة، والإبقـاء علـي الولايات وتقسيماتها (المقاطعة – المركز) في جانب النظام المركزي ،وهذا هو السائد في أغلب الدول وهو أن تتعـاون المركزية واللامركزية لتكمل كل منهما الأخري، لكن التنظيم الاداري الموريتاني لم يساير نظيره الفرنسي في ذلك تمامـا إذ أن اللامركزية فى فرنسا تقوم علي المحافظات أو المديريات **les departements** ،ومدن وقري تسـمي **commune** ويوجدان في وقت واحد مع إختلاف في الطبيعة القانونية لكليهما .

أما القانون الموريتاني فإنه لم يعرف ذلك التزامن بين الولاية والبلدية كمجموعتين تمثلان اللامركزية، بل كان كلما أخذ بواحدة تخلي في نفس الوقت عن الأخري، وهو ما يطرح أكثر من تساؤل عن أحقية كليهما بالبقاء على الساحة.

فهل التخلي عن البلديات سنة ١٩٦٨ كان التخلي عن الأسوء وقيام الأحسن ؟أم هل التخلي عـن الولايـة سـنة ١٩٨٦كان يعني التخلى عن الأسوء وقيام الأحسن؟.

إن الغموض قد يبدوا أكثر في ظل هذا التراوح، وإذا ما حاولنا إيجاد أعذار ومبررات فإن الآيـة سـتنعكس ليصبـح السؤال قائما حول مدلول قيام المحافظة والبلدية في النظام الفرنسي، ألا يكفي وجود البلديات لتمثيل اللامركزية؟.

وهل إختصاص المحافظة بذلك مع البلدية يعنى وجود نوعين من اللامركزية: لامركزية مقيـدة متمثلـة في المجموعـة المزدوجة (المحافظة) ،ولا مركزية مطلقة متمثلة في البلدية؟ .

كل هذه الأسئلة ربما هي التي أرغمت المشرع الموريتاني علي ذلك التراوح بين الولاية والبلدية، ونحن نؤكد أن الولاية كان الأخذ بها في اللامركزية تقييدا وإبعادا وتهميشا للامركزية في موريتانيا ،والبلدية كانت تمثيلا وتتويجا لها وإنطلاقا.

فالمشرع الموريتاني لم يستفد من تلك الإزدواجية في النظام الفرنسي، والتي رغم الأسئلة التي أثرناها فإننا لا نشكك فيها إذ أنها قديمة قدم القانون الإداري نفسه، بل هي التي خلقته وطورته عن طريق قضاياها التي تثار أمام مجلـس الدولـة الفرنسي .فوجود المدن والقري الحالية التي تمثلها البلدية يعود من الناحية الرسمية إلي قانون١٤ ديسـمبر ١٧٨٩و إن كانت من حيث الوجود الفعلي أقدم من ذلك ،أما المديريات الحالية فقد تم تخطيطها لأول مرة في عهد الثورة الفرنسـية بالقانون المؤرخ في ٢٢ ديسمبر١٧٨٩والقانون المؤرخ في ٨ يناير ١٧٩٠ فطبعت بطابع الثورة نفسها فتزهت

عن ما يدور في أفكارنا حول تنظيم الإدارة المحلية في الدول الحديثة العهد بالإستقلال، ولذلك فإنها بقيت جنبا إلي جنب مع غيرها من الوحدات اللامركزية (البلديات).(١)

والواقع أن المديرية هي السمة البارزة للنظام المركزي في الأصل، وأن دخول النظام اللامركزى إليها إنما كان نتيجة للمبادىء والأفكار المطالبة بإشراك المواطنين في كل شيء، ولن يتأتى ذلك إلا بخضوع كافة الوحدات الإدارية لسلطة الشعب وعن طريق ممثليه المنتخبين.

لذلك يمكن القول أن الأخذ بها كمجموعة وحيدة تمثل اللامركزية ينطوي علي هدر لأمور كثيرة منها أن مطالبة هذه المجموعة المركزية أصلا بما ينبغى القيام به من طرف البلدية يعد خروجا عن المألوف، وهذا ما إتضح في ظل القوانين المنظمة للولايات وشعر به الجميع ولم يستفد منه إلا المنادون بنظام الحزب الواحدوسلطاته، وأصحاب الإنقلابات العسكرية التي عاشتها موريتانيا من ١٩٧٨ وحتي ١٩٨٦.

المطلب الثاني المجالس الشعبية المحلية

تعددت المجالس الشعبية المحلية في موريتانيا منذ قيام الإدارة المحلية في البلاد خالصة، ويؤرخ لذلك الحدث بأول إصلاح إداري سنة ١٩٦٨رغم أنه البلاد عرفت مجالس بلدية ولكن البعض ينظر اليها أنها محكومة بقوانين فرنسية ،إذ لم تكن بعد قد تبلورت سلطة تشريعية وطنية.

في حين يري الباحث أن تلك القوانين البلدية صدرت بعد صدور أول دستور للبلاد في ٢٢ مارس ١٩٥٩ وبالتالي فهي قوانين موريتانية مهما غابت السلطة في ذلك الوقت وتمثلت في الإدارة الإستعمارية المهيمنة ،حيث أن الدستور يعتبر الأساس الذي يبني عليه أي إستقلال، ووجوده ينفي تلك الإدعاءات .

إن تعدد تلك المجالس كما قلنا سابقا يعود إلي تعدد وتقلب وتنوع التنظيمات السياسية والإدارية التي تعاقبت علي البلاد ففي ظل الحزب الواحد الذي حكم البلاد منذ الإستقلال وحتي ١٩٧٨ أقيمت مجالس إقليمية في الولايات، ثم ألغي العسكريون هذه المجالس وأقاموا مجالس إستشارية لاتختلف كثيرا عن المجالس الملغية.

وفي سنة ١٩٨٦ تمت إقامة مجالس بلدية في الولايات لتمتد لاحقا إلي المقاطعات ثم إلي المراكز والتجمعات الريفية . تتشابه المجالس الاقليمية والمجالس الإستشارية في أنها كانت علي مستوي عواصم الولايات مما يجعلها مجالس محدودة الإنتشار، أما المجالس البلدية فقد تدرجت بمستويات مختلفة لتعم جميع المدن ، ولا تختلف إلا من ناحية عدد السكان والمساحة.

ففي إقليم موريتانيا توجد ١٣ولاية و ٥٣ مقاطعة و ٣٢ مركزا إداريا، إنتخبت فيها مجالس بلدية يصل عددها إلي ٤٥ مجلس بلدي حضري ،و ١٦٣ مجلس بلدي ريفي كما وضحنا في الجدول السابق .

وهكذا فإننا سنتناول المجالس الشعبية المحلية من خلال أنواعها الثلاثة وهى:

---

(١) ترجع نشأة المديرية إلي نابليون بونابرت الذي أراد أن يكون للإدارة المركزية أو بعبارة أدق له شخصيا ممثل في كل إقليم ، وهذا النظام كان معروفا في العهد القديم والسابق علي قيام الثورة ، إذ كان الملوك يرسلون إلي كل إقليم مندوبا عنهم يسمي Jntendant وهوموظف يعينه الملك بسلطات غير محدودة ليمثله في الأقليم. للمزيد من التفصيل أنظر د. مصطفي أبوزيد ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مجلة العلوم الإدارية ١٩٦١ ، ص ١٤٥ .

الفرع الأول المجالس الإقليمية الجهوية (الجمعيات المحلية) ١٩٦٨-١٩٧٨

هذه المجالس نظمت من خلال القانون رقم ٢٤٣-٦٨ الصادر بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشواط، يتم تشكيلها من عدد من الأعضاء يتراوح مابين ٢٠-٣٠ مستشار بمعدل مستشار عن كل ٦٠٠٠ ساكن، ويعين المستشارون بمرسوم بإقتراح من حزب الشعب الموريتاني لمدة خمس سنوات، وقد تم العدول عن التعيين لصالح الإنتخاب عن طريق الإقتراع العام المباشر شرط أن يكون المترشح مدرجا في اللائحة الوحيدة المقدمة جاهزة من الحزب .

هذه الوضعية جعلت الكثير يتحفظ على دور هذه المجالس في خدمة المواطن، وقدرتها علي الإستقلالية إزاء السلطة المركزية التي يبدو أنها في ذلك الوقت كانت لها الكلمة العليا.فعند تصفح القانون المنظم لهذه المجالس يتضح أنها تمتلك الأساس القانوني للتحرك في إتجاه تعزيز النظام اللامركزي ،لكن الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية بشكل خاص حالت دون لعب الدور الذي كان ينتظرها.

فالمجلس الإقليمي (الجمعية المحلية) يرأسه الوالي الممثل الأول للسلطات المركزية في الولاية، وهو الذي يحدد جدول الأعمال مما يعني أن هذه المجالس قد لا يعرض عليها ولا تعالج إلا ما تخططه السلطات المركزية دون النظر إلي متطلبات السكان المحليين ،بالرغم من أن المادة ١٤من الباب الثاني الذي يحمل عنوان صلاحيات الجمعيات المحلية تقول: "الجمعية تنظم بمداولاتها شؤون الولاية، وتدلي برأيها كلما نصت علي ذلك القوانين واللوائح، أو كلما طلبت سلطة الوصاية ذلك ".

الفرع الثاني المجالس الجهوية الإستشارية ١٩٧٩-١٩٨٦

بعد تقلد العسكريين للسلطة في الجمهورية الإسلامية الموريتانية فجر العاشر من يوليو ١٩٧٩ تحت شعار الحركة التصحيحية تم إلغاء جميع رموز النظام المدني السابق التي كان من بينها المجالس الإقليمية ،حيث لم يعد للولاية جهاز إستشاري لامركزي. ولكن بعد إستتباب الأوضاع إتجهت الحركة إلي إعادة المجالس من جديد، فنظمها الأمر القانوني رقم ٠٢٦-٧٩ الصادر بتاريخ ٢٠فبراير ١٩٧٩،وقرر أن عدد الأعضاء بالمجلس وفترة انتدابهم يحدد بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء علي أن لا يقل عددهم عن ١٠ ولا يزيد علي ٢٠ ،ومدة الإنتداب هي٣ سنوات وبصدور الامر القانوني رقم ١٢٨-٨٣ بتاريخ ١٩٨٣/٦/٥ أصبح المجلس يتكون من الإثني عشر عضوا المنتخبين من اللجنة الجهوية لهياكل تهذيب الجماهير ومسؤولي الإنعاش، ولعل هذا التشكيل هو أهم ما عرفته هذه المجالس وما ميزها، إذا عرفنا أن هياكل تهذيب الجماهير تنظيم تمت إقامته علي كافة التراب الوطني بهدف إشراك كل المواطنين في الممارسة الفعلية للمسؤوليات المتعلقة بالحياة الإدارية والسياسية، فعلي مستوي كل ولاية تتكون لجنة جهوية يرأسها قائد المنطقة العسكرية في الولاية أو الوالي، ويتم إنتخابها بالأغلبية البسيطة، ومدة الإنتداب في هذه المجالس سنتين (١).

---

(١) نظمت هياكل تهذيب الجماهير بموجب محضر اللجنة العسكرية للخلاص الوطني رقم٠٠٧ بتاريخ٢٤ يوليو١٩٨٢ ،وهو تنظيم هرمي يبدأ من أعلى سلطة الى أصغر خلية.

للمزيد من التفصيل أنظر **Sidi ould cheikh ould sada , Le secretariat a la permanence du C.M.S.N Universite de nouakchott 1989 – 1990, Page 25 et les suivantes.**

كما يلاحظ أن المجلس أصبح يجمع بين التعيين والإنتخاب.

أما من ناحية الصلاحيات فلا تختلف عن صلاحيات المجالس الإقليمية التي تعتبر أساس هذه المجالس فهي تتناول شؤون الولاية، وتدلي برأيها كلما نصت علي ذلك القوانين والنظم .

وبشكل عام فإن نظام المجالس الذي عرفته موريتانيا في الولايات هو نظام مأخوذ مباشرة عن التنظيمات الإدارية الفرنسية التي أثبتت قدرة كبيرة علي خدمة التنمية الإقتصادية والإجتماعية فيها ،فقد نص القانون الصادر في ٢ مارس ١٩٨٢ الهادف إلي دعم اللامركزية في فرنسا علي" أن المجالس الشعبية المنتخبة تدير الولاية أو المقاطعة في جميع المجالات الصحية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والعلمية "(١).

أما في موريتانيا فقد تأثر بشكل كبير بالنظام السياسي، مما جعله غير قادر علي الوقوف علي أرضية صلبة أمام تعقيدات السلطات والإتجاهات التي تحكم الإدارة المركزية .

الفرع الثالث المجالس البلدية ١٩٨٦-٢٠٠٠

المجالس البلدية ليست غريبة علي التنظيمات الإدارية في موريتانيا، ولذلك فإنها كانت هناك بعيدة تدور في الأذهان وتطمح إلي إقامتها جميع فئات الشعب،وفعلا تمت العودة إليها من جديد من خلال الأمر القانوني ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ والمعدل لاحقا بالقانون ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧.

وقد عمت هذه المجالس جميع أنحاء الوطن بنوع من التدرج إبتداء بعواصم الولايات وإنتهاء بالأحياء الريفية.

وتنتخب هذه المجالس لمدة خمس سنوات (٢)،ويعقد المجلس البلدى أربع دورات إلزامية فى السنة مع إمكانية إقامة دورات إستثنائية،و يفتح الترشيح لتقلد منصب مستشار في المجالس البلدية لكل مواطن لا يقل عمره عن ٢٥ سنة

وقد أخذ المشرع في تكوين هذه المجالس بإعتبارات قد تكون موجودة فعلا وتؤرق البعض، منها منع الترشيح في لوائح قائمة علي أساس عرقي أو قبلي أو إعتبارات خصوصية أو طائفية .

وإستطاعت هذه المجالس البلدية في دولة نامية أن تحقق أهدافا مهمة ضمن خطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وأن تلتف حولها الجماهير علي إمتداد ربوع البلاد من أجل أن يخلقوا ظروفا تمكنهم من العيش الأفضل تطبيقا لنص المادة ٢ من الأمر القانوني ٢٨٩-٨٧ التي تقول:"تكلف البلدية بتسيير المصالح البلدية والمرافق العمومية التي تستجيب لحاجيات المواطنين المحليين، والتي لاتخضع بطبيعتها أو درجة أهميتها لمسؤولية الدولة".

والطريف حقا أن نجد في بعض البلديات غياب أبسط خدمات السلطة المركزية ، ونجد في نفس الوقت أن بعض أعضاء المجالس البلدية يقومون بالتدخل فيحفرون الآبار ،ويبنون المدارس ،ويعبدون الطرق وذلك من أموالهم الخاصة دون مساعدة من الدولة مما يجعلهم أبطالا فى نظر سكانها (المجموعات القبلية) .

من ناحية أخري أثبتت التجربة عدم التعارض الذي أسفرت عنه الممارسة الفعلية لهذه المجالس وبين القبيلة كتنظيم أساسى يقوم عليه الشعب الموريتاني، ويذكرنا هذا الوضع بالتعايش الذي تم في الماضي بين الزعامات التقليدية والمشايخ

---

(١) يحفظ ولد محمد يوسف ،مرجع سابق، ص ٣٤ .

(٢) في مصر تنتخب هذه المجالس لمدة أربع سنوات، وفي تونس خمس سنوات، وفي فرنسا لمدة ست سنوات.

الدينية المترعمة للقبائل، وبين النظم الادارية التي أتت بها فرنسا .

إن المجالس البلدية مضي عليها لحد الآن ما يقارب ١٤عاما وهي تعيش في مناخ ديمقراطي بعد صدور دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١ويعول عليها كثيرا خاصة أنها موجودة في ظروف إقتصادية وإجتماعية متميزة، ومن المنتظر أن تحرك عجلة التنمية ليعم الخير ربوع الوطن وأن تكون جسرا للعبور إلي القرن الواحد والعشرين كما كانت في لحظة ما جسرا للعبور إلي الإستقلال ثم إلي النظام الديمقراطي في البلاد سنة ١٩٩١ .

خلاصة

التنظيم الإداري في حد ذاته ليس إلا وسيلة من وسائل تنظيم المجتمع وطاقاته من أجل النهوض به ورفاهيته، ولا يمكن الحديث عن أي تنظيم في أي دولة دون مراعات للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي توجد في هذا البلد ، وبعد ذلك من السهل الحكم علي هذا التنظيم بصلاحيته أو بسلبيته وعدم قدرته علي التأثير في المجتمع الذي يديره.

وللحكم علي التنظيم الإداري في موريتانيا والذي عالجناه في ما سبق منذ دخول الإستعمار وحتي الآن تستوقفنا الملاحظات التالية:

١- أن النظام الإداري الذي عرفته البلاد إبان الإستعمار هو نفسه الذي مازال قائما لحد الآن، وأن القوانين التي صدرت لم تكن لتغير من النهج العام للنظام القانوني حتي ولو إدعت أنها قوانين موريتانية، وبالتالي فإن التفرقة لا يمكن أن تكون إلا علي أساس الظروف.

٢- أن الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية كان لها دور كبير في سلبية هذه التنظيمات الإدارية، فتم خنقها وإلغاؤها في أوقات كثيرة، بدعوي أنها لا تتناسب مع الظروف السياسية للبلد.

٣- ترتب علي نقل النموذج الفرنسي منذ أول تجربة إدارية محلية حتي صدور دستور الاستقلال التام ٢٠ مايو ١٩٦١ إشاعة جو من الحرية بين المواطنين، وبروز وعي كبير بين طبقات الشعب المختلفة كان له الفضل الكبير فى الحصول علي الإستقلال.

٤- عاشت التنظيمات الإدارية بعد الاستقلال ظروفا سياسية صعبة خاصة في ظل نظام الحزب الواحد الذي إستبعد تماما البلديات وأبدلها بالولايات التي أعطاها طبيعة مزدوجة لكي تمثل المركزية واللا مركزية، وفرض التعيين في مجالس الولايات، وكذلك الفترة الإنتقالية التي تميزت بالحكم العسكرى.

٥- أن إستبعاد البلديات كمجموعة إدارية لا مركزية إبان الإصلاح الإداري ١٩٦٨ جعل السلطة المركزية غير قادرة علي الوفاء بإلتزاماتها ،خاصة في ظل الظروف التي مرت بها البلاد (الجفاف – حرب الصحراء).

كما أن الدولة أصبحت غائبة في كثير من المجالات عن المواطنين ولذلك فإن التأثير لحق بالاثنين، فالدولة لم تستطع أن تطبق برامجها الإقتصادية والإجتماعية، والمواطن نفسه أصبح ولاءه الحقيقي للقبيلة أكثر من الدولة ولذلك فقد وقع هنا لك إنفصام شديد مازال قائما لحد الآن بصورة أو بأخري.

٦- ترتب علي الأحكام الاستبدادية التي عرفتها البلاد منذ الإستقلال عدم وعي وتغييب للمواطن في فهم الحياةالعصرية ومتطلباتها، فالغالبية العظمي من الشعب لم تعرف التنظيمات الإدارية في فترة الإستعمار نتيجة لأسلوب المقاطعة وحياة البداوة السائدة آنذاك .

وعندما نكتب البلاد بظاهرة الجفاف نزح الجميع الى المدن والقري فلم تكن التنظيمات الإدارية آنذاك متوغلة بين الشعب لغياب اللامركزية الإدارية، وبالتالي فإن السلطة المركزية كانت هناك بعيدا عن المواطن الذى لم يعرف ما يجب عليه من أجل المساعدة في بناء الوطن .

٧- يري البعض أن العودة إلي نظام البلديات في سنة ١٩٨٦ كتمهيد لإقامة مؤسسات سياسية ديمقراطية ليس من وحي خيال العسكريين، وإنما هو إستجابة لضغوط خارجية من دول أوروبية بضرورة الأخذ بالديمقراطية لأن العسكريين لم يفكروا حتي في إصدار دستور، وإكتفوا بمواثيق دستورية متلاحقة مما ينم عن رؤية قاصرة بضرورة الأخذ بالإدارة المحلية.

٨- لقد لعبت القبيلة دورا أساسيا فى كلتا المرحلتين بإعتبارها تنظيما شعبيا قويا، وبالتالي فان واضعي الأنظمة السياسية والإدارية في هذا البلد لم يستطيعوا أن يهملوا هذا التنظيم بل وضعوه حجر الزاوية في كل أمورهم.

هذه الملاحظات تقودنا إلي القول بأن النظام الإداري الذي عرفته موريتانيا منذ دخول الإستعمار عرف المركزية كأساس لهذا التنظيم تجلت في نظام الدوائر، ثم في مرحلة لاحقة عرف اللامركزية من خلال نظام المحطات التي لم تكن إلا تجربة قصيرة من ١٩٤٧ وحتي ١٩٥٣ وحولت هذه المحطات إلي بلديات ظلت قائمة في البلاد حتي أول إصلاح إداري موريتاني مطبوع بطابع الحزب الواحد.

وساد هذا الإتجاه حتي بعد أن تقلد العسكريون الحكم في البلاد، فلم تعرف اللامركزية الإدارية إهتماما بها حيث عرفت تكوين جمعية إقليمية في الولايات مسلوبة الإرادة خاصة فى التشكيل.

إلا أن ظهور البلديات من جديد أقام اللامركزية من خلال مجالس محلية منتخبة بالإقتراع العام المباشر، وكما قلنا سابقا فإن الظروف السياسيةوالإقتصادية هي التي تحدد قدرة هذه التنظيمات علي القيام بمهامها، وقد تكون البلديات أكثر هذه الوحدات الإدارية حظا لأنها موجودة في ظل مناخ ديمقراطي شامل إضافة إلي تخطيط إقتصادي من أجل تحقيق التنمية في كافة المجالات .

الفصل الأول الأسس الدستورية للإدارة المحلية الموريتانية

تمهيد وتقسيم

الدستور مجموعة القواعد القانونية الأساسية التي تصدر عن سلطة خاصة، والتي تبين نظام الحكم وسلطاته والعلاقة بينهما، وأسس البناء الإجتماعي وتعلن الحقوق والواجبات الأساسية للمواطنين.

وتسعي الدول المعاصرة إلي أن تحقق أهدافها ووظائفها من خلال دساتيرها التي تكفل إشاعة الديمقراطية، خاصة في القرن العشرين الذي حدثت فيه متغيرات سياسية، وإجتماعية ،وثقافية، وربما تكنولوجية.

هذه المتغيرات كان لها أثرها الفعال في تغير أسلوب إدارة المجتمعات الإنسانية أو كما نسميه إدارة الدول. (١)

وتعتبر الإدارة المحلية من أهم المواضيع التي تسعي الدساتير إلي تناولها لأهميتها، فهي ضرورية بالنسبة للحاكم والمحكوم علي السواء لأنهما يطمحان إلي السرعة في إنجاز وتسهيل الخدمات وإلي تقوية البناء الإجتماعي.

ويمكن تعريف الإرادة المحلية بأنها: وضع سلطات القرار في يد هيئات أخرى غير ممثلي السلطة المركزية، هيئات غير خاضعة لواجب الطاعة الرئاسية، وأن تكون غالبا منتخبة بواسطة المواطنين ذوي المصلحة.(٢) وعلي الرغم من الشعور العام الذي ساد العالم كله بأهمية الإدارة المحلية وتشبث المفكرين والداعين إلي الديمقراطية بها كخطوة أولي نحو إصلاح المجتمعات كما يقول ذلك العالم الفرنسى دى توكفيل:"إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، وإجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الإبتدائية في قضية العلم، فهي تذيقهم طعم الحرية وتدربهم علي التمتع بها وحسن إستعمالها". (٣) إلا أن المؤشر الحقيقي للحكم علي قوة وفعالية هذه الإدارة هو الدساتير، مع توافر الأسس العامة الأخري التي تعتبر في نفس الوقت ضمانا أساسيا للمتمسكين بمجالس هذه الوحدات الذين يزدادون يوما بعد يوم ، متجاوبين مع المناخ الديمقراطي الذي ساد العالم بأجمعه، وكأنه إنتصار للحرية الفردية علي سلطان الدولة التي بدأت تتراجع هيمنتها علي جميع أنشطة الحياة، ليس لأنها لم تعد دولة إقطاعية فقط، بل لأنها لم تعد قادرة في الوقت الحاضر علي مواجهة أوجه النشاطات المختلفة التي برزت إلي الوجود، إذ أصبح المواطن لا يكتفى بإشباع الحاجات بل الوصول إلى الرفاهية والرخاء تجسيدا للوعي الذي يشعر به المواطنون في أنهم أهل للمسؤولية، وخدمة أنفسهم ليصبح المجتمع كله متعاونا لا فرق فيه بين الحاكم والمحكوم في دولة القانون،كل هذه الأسباب تجعل من الضروري قبل مناقشة أي موضوع يتعلق بالإدارة المحلية، لاسيما إذا كان يبحث في النظام القانوني أن نتعرف علي كيفية تناول المشرع الدستوري للإدارة المحلية، وبيان تلك الأسس حتي نكون علي علم بطبيعة القوانين العادية المنظمة للإدارة المحلية، وأبعاد المساحة التي يمكن للإدارة المحلية التحرك فيها،زد علي ذلك أن هذا التناول سوف يعكس بطريقة واضحة درجة ومستوي الديمقراطية، ومعرفة الضمانات الدستورية المعطاة للمواطنين في التمسك بهذه الوحدات.

(١) مصطفى الجندي ، الإدارة وإستراتيجيتها ، مرجع سابق ، ص ١١.

(٢)الدكتور أنور رسلان ،القانون الإداري ، دار النهضة العربية ١٩٩٤ ،ص ١٣٧.

(٣) مصطفى الجندي ، المرجع السابق ، ص ٦٢.

وبإختلاف التنظيمات والمجتمعات والفلسفات تختلف الأساليب التي تحدد بها طبيعة الإدارة المحلية في دساتير الدول المختلفة ولعل أكثرها شيوعا:

أولا- الأسلوب الإبريطاني: ابريطانيا دولة ذات دستور عرفي، لذلك لا نجد في مواثيقها وإعلاناتها شيئا يتعلق بالإدارة المحلية، إلا أن ذلك لا ينفى أن الإدارة المحلية (الحكم المحلي) تحظي بإهتمام كبير سواء من جانب الرأي العام، أو من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن ضمانات وحدات الحكم المحلي في ابريطانيا لاتقل عن تلك المقررة في النظم المقارنة.

ويعود ذلك إلي الظروف التاريخية والسياسية والإجتماعية الخاصة بالشعب الإنجليزي، حيث كان الحكم المحلي أحد عوامل التطور في إتجاه إقامة النظام البرلماني علي مستوي الدولة (١)، وأول ما تتميز به الإدارة المحلية (الحكم المحلي) في ا بريطانيا هو الحريات المحلية الواسعة ،و الأشكال المتعددة للوحدات المحلية التي قل أن تجد لها مثيلا في البلاد الأخري.
فالإدارة المحلية في ابريطانيا كانت أسبق في النشأة من الحكومة المركزية ذاتها، فبينما أخذت الحكومة المركزية والبرلمان يقومان منذ القرن الثالث عشر، كانت الإدارة المحلية قد سبقتهما في النشأة بثمانية قرون، إذ أن آثارها تتبين منذ القرن الخامس الميلادي حيث حتمت الظروف الطبيعية لتلك البلاد إتحاد الأسر المقيمة في بلدة واحدة بحكم ما بينها من وحدة المصالح وعلاقات الجوار وإنعزالها عن الجماعات الأخري بحكم ضعف المواصلات ، فنشأت عن ذلك إدارة كان أعضاؤها يعينون بشكل ديمقراطي. وبينما كان الملوك منهمكين في صراعهم مع البرلمان، كانت الهيئات المحلية تتبدي أكثر فأكثر وإن كانت إدارتها قد تأثرت علي الزمن بالتغيرات الإجتماعية التي تتابعت علي المجتمع الإنجليزي، فسيطرت الأسر الغنية عليها طوال عدة قرون، ثم جاء التيار الديمقراطي الذي غير النظم السياسية وأثر بالتالي في النظم الإدارية حتي غدت الهيئات المحلية تنتخب الآن كلها عن طريق الإقتراع العام (٢) ،وبعد أن أصدر التشريع الخاص بالحكم المحلي سنه ١٨٣٤ تتابعت التشريعات التي تهدف الى إدخال مزيد من التحسين والإصلاح .(٣)

وقد إنتقل الأسلوب الإبريطاني إلي البلاد ذات الصلة بإنجلترا، ولعل أكبر المتأثرين هو الولايات المتحدة الآمريكية ،التي لم يتضمن دستورها الصادر ١٧٧٨ وتعديلاته المختلفة أية نصوص تتعلق بالإدارة المحلية وترك معالجته لكل ولاية علي حده،الأمر الذي يعني أن وحدات الإدارة المحلية لا تتمتع بأية ضمانة دستورية علي المستوي الإتحادي .
وقد إتبعت الهند كذلك ذات الأسلوب حيث لم يتضمن الدستور الهندي الصادر بتاريخ ٢٦ نوفمبر ١٩٤٩ أية نصوص خاصة بالإدارة المحلية .(٤)

ثانيا – الأسلوب الفرنسي :يقوم الأسلوب الفرنسي علي أساس إيراد بعض الأسس في الدستور ثم يحيل للقانون فيما يتعلق بالتفاصيل،حيث أن دستور ها سنه ١٩٤٦ نص على الإدارة المحلية في المواد ٨٨ و ٨٩،والأسس التي أتي بها

---

(١) الدكتور أنور رسلان ، الأسس الدستورية للإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ١٩٩٥ ،ص ٧.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة العدد الأول يونيو ١٩٦١ ،صفحة ١٧٣ وما بعدها .

(٣) تعديل سنة ١٨٨٠ و ١٨٨٨ ثم تعديل سنة ١٨٩٤ و سنة ١٩٢٥ و سنة ١٩٢٩ .

(٤) أنظر للمزيد د/ أنور رسلان، الأسس الدستورية للإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٥ وما بعدها .

هي الإعتراف بوجود الجماعات المحلية علي أن يصدر بيلك عددها، وتحديد نطاق كل منها ،وتشكيل مجالسها عن طريق القانون .

وأن تدير هذه الجماعات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة بالإقتراع العام، وأن العمدة هو المنفذ لقرارات المجالس المحلية علي مستوي البلديات والمحافظ علي مستوي المحافظات، إضافة إلي تبيان صلاحيات المحافظ، وأخيرا أن تصدر قوانين نظامية تتضمن تفصيلات حريات مجالس المحافظات والبلديات في إدارة شؤونها بحرية .

أما الدستور الفرنسي الحالي والصادر في اكتوبر ١٩٥٨، فقد خصص الباب الحادي عشر منه لبيان الأحكام الخاصة بالوحدات الإقليمية وهي المواد من ٧٢ – ٧٦،ثم خصص مادة وحيدة منها لبيان أسس الادارة المحلية في فرنسا (١) بينما تضمنت المواد الأخري الأحكام الخاصة بأقاليم ماوراء البحار .

ويتميز النظام الفرنسي أو الأسلوب الفرنسي المطبق حاليا في فرنسا بإتباع مبدأ وحدة الأنماط، وبتشكيل مجالس الوحدات المحلية بطريق الإنتخاب العام المباشر، وبإختصاص مجالس الوحدات المحلية بكل ما يهم وحداتها،فضلا عن تميزه بخضوع الوحدات المحلية لرقابة إدارية شديدة ومتشعبة . (٢)

ثالثا – الأسلوب السوفياتي :يتميز الأسلوب السوفياتي في تحديد الأسس الدستورية للإدارة المحلية بأنه لا يكتفي بالنص علي بعض القواعد العامة في هذا الشأن، بل إنه يتجاوز ذلك بوضع قواعد تفصيلية تقيد سلطة المشرع العادي، وتحد من قدرته علي تعديل أحكام النظام لتتلائم مع أوضاع المجتمع المتغيرة .

ويتجلي ذلك في الدساتير التي عرفها الإتحاد السوفياتي (سابقا) وخاصة دستور ٥ ديسمبر١٩٣٦ودستور ٧ اكتوبر سنة ١٩٧٧وقد اقترب من هذا الأسلوب في عالمنا العربي الدستور المصري١٩٢٣ والدستور السوري ١٩٥٠ والدستور المصري ١٩٥٦ولعل اكثرها قربا دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (سابقا) الصادر في ٣١ اكتوبر١٩٧٨.

---

(١) تنص المادة ٧٩ من الدستور الفرنسى على ما يلى :

" الوحدات الاقليمية فى الجمهورية هى البلديات والمحافظات واقاليم ما وراء البحار وكل وحدة اقليمية أخرى تنشأ بقانون.

تدير هذه الوحدات شئونها بواسطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها فى القانون.

تكون مهمة مندوب الحكومة فى المحافظات والاقاليم تمثيل المصالح القومية والاشراف الادارى وضمان احترام القوانين.

(٢) للمزيد من التفصيل د.أنور رسلان ، الأسس الدستورية للإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص ١٠ و د.مصطفى أبوزيد فهمي،مرجع سابق ص ١٤١ وما بعدها .

وتأخذ موريتانيا كأغلب الدول العربية بالنظام الفرنسي (١) ولعل السبب الأساسي والمباشر يعود إلي تأثرها بالطابع الفرنسي إبان فترة الإستعمار الفرنسي للبلاد منذ سنة ١٩٠٠ وحتي ١٩٦٠،حيث لم تكن قبل دخول الإستعمار قد عرفت التنظيم الإداري بمفهومه الحديث، وذلك عائد إلي أن الممالك والدول التي حكمت البلاد لم ترق إلي خلق أي نوع من التنظيم الإداري فبالأخري أن تعرف الدساتير والإدارة المحلية.

اضافة الى طبيعة الشعب الموريتانى الرحل الغالب عليها التشرذم والتجمعات الصغيرة فى شكل قبائل وامارات .

ولم يحاول المستعمر ان يغير ذلك الا بما يخدمه كادارة استعمارية تطمح الى الهيمنة أولا،ثم استنزاف الموارد الاولية مما أخر فى بناء مجتمع حديث يتأثر بما ساد فى العالم من أفكار ونظريات سياسية واجتماعية واقتصادية .

لكن التحولات السياسية التي شهدها فرنسا في ذلك الوقت وأسفرت عن صدور دستور الجمهورية الرابعة سنة ١٩٤٦ الذي نظم الإتحاد الموجود بين فرنسا وأقاليم ما وراء البحار (٢) والذي جاء في ديباجته أن فرنسا تسعي حثيثا لقيادة الشعوب التابعة لها نحو حريتها فىادارة نفسها بنفسها وممارسة شؤونها بصورة ديمقراطية، وأنها تجنبا لأي نظام إستعماري قائم علي العنف تضمن لكل شخص ممارسة الوظائف العامة، كما تضمن حق الممارسة الفردية والجماعية للحقوق والحريات المعلنة أعلاه، قد كان السبب المباشر في إقامة أول تجربة إدارة محلية وإقليمية علي الاراضى الموريتانية (٣).

بعد ذلك إزدادت المطالبة الشعبية بتطبيق ما جاء في دستور١٩٤٦وأضطرت فرنسا إلي دفع عجلة المسار فأصدرت قانون الإطار ١٩٥٦ الذي أعتبر إنطلاقة كبيرة نحو تولي الشعوب المستعمرة مقاليد أمورها، حيث تم تأسيس مجلس وطني للحكومة ينتخبه المجلس الإقليمي الذي يرأسه والي الإقليم .علي أن الخطوة الحاسمة للتطور الذي بلغته موريتانيا من حيث مباشرة الحكم الذاتي هو قيام الجمهورية الخامسة في فرنسا سنة ١٩٥٨ ، وما أسفر عنه من إجراء إستفتاء ١٩٥٨الذي خيرت فيه موريتانيا وباقي دول مجموعة غرب إفريقيا بين الإستقلال أو البقاء ضمن المجموعة ،وإختارت كغيرها من الدول الأخري البقاء لأسباب لا يعرفها إلا القريبون من فرنسا في ذلك الوقت.

---

(١) مثال ذلك الدساتير المطبقة حاليا فى كل من مصرو سوريا والمغرب والسودان،من جهة أخرى يمكن القول أن الدساتير العربية تنقسم إلي قسمين فيما يتعلق بالأسلوب الذي تتبعه فى النص علي الإدارة المحلية: فهناك دساتير الدول المؤقتة وهي ليبيا ، جمهورية العراق،ودولة الإمارات العربية المتحدة، وعلي سبيل المثال نأخذ الدستور العراقي الصادر بتاريخ٢٩ ابريل ١٩٦٤فإذا طالعناه نجد أن خصص للإدارة المحلية مادتين تضمنتا تقسيم الجمهورية إلي وحدات إدارية يحددها القانون، وإختصاص الهيئات بكل الشؤون،والهيئات تنشأ مختلف المرافق والمشروعات الإقتصادية والإجتماعية والصحية والتربوية كما تساهم في خطة الدولة.ودول الدساتير الدائمة التي تنقسم إلي قسمين: يشمل القسم الأول منها تلك التي لم يخصص دستورها سوي مادة واحدة ومنها جمهورية الصومال ، جمهورية لبنان ، الاردن ، تونس ، إمارة الكويت. بينما يشمل القسم الثاني مجموعة الدول التي خصصت دساتيرها أكثر من مادة ،وهذه الدول جمهورية مصر العربية ، الجمهورية الاسلامية الموريتانية ، الجمهورية السورية ، المملكة المغربية ، جمهورية السودان الديمقراطية. لمزيد من التفصيل انظر د. أنور رسلان، الأسس الدستورية للادارة المحلية، مرجع سابق ص ٢٢ وما بعدها.

(٢) الباب العاشر من دستور ١٩٤٦ الفرنسي (دستور الجمهورية الرابعة).

(٣) بموجب القرار رقم ٤٥٣-٤٧ بتاريخ ١٩٤٧/٤/٢٦.

في تلك الفترة بالذات صدر دستور موريتانيا الأول في ٢٢ مارس١٩٥٩ وهو الدستور الذي يتميز بنصه علي التعددية السياسية والنظام النيابي، ومعالجته للادارة المحلية وذلك في الباب السابع تحت عنوان " المجموعات الاقليمية " في المادتين ٤٦، ٤٧،وفي المادة ٢٦ الفقرة ٦، ٨ لكن هذا الدستور لم يدم طويلا، حيث تم الحصول علي الإستقلال التام في ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠ (١). لكن طموح رئيس الوزراء الذي تقلد الحكم في تلك الفترة (الاستاذ المختار بن داداه) سعي جاهدا من أجل تقويض النظام النيابي، والأخذ بنظام الحزب الواحد أسوة بمعظم الدول الإفريقية المستقلة عن فرنسا.

وأسفر ذلك الاتجاه عن إصدار دستور جديد في ٢٠ مايو ١٩٦١ الذي أقام نظاما رئاسيا غير متوزان لصالح رئيس الجمهورية. وقد عالج هذا الدستور الإدارة المحلية في بابه السابع تحت عنوان المجموعات الإقليمية في مادة وحيدة ٥٣ ثم في المادة ٣٣ فقرة ٨، ١٠ من الباب الرابع .

في سنة ١٩٧٨حدث إنقلاب عسكري أطاح بالنظام المدني القائم وألغي دستور ١٩٦١،وكان بداية لسلسة من الإنقلابات العسكرية التي كان لكل منها ميثاق دستوري كتجسيد للفترة الإنتقالية التي غابت فيها أشياء كثيرة كان علي رأسها الإدارة المحلية التي لا يمكن التفكير بوجودها في ظل الديكتاتورية العسكرية العمياء.

لكن المطالبات الشعبية لم تتوقف متأثرة بالمناخ السياسي الذي ساد المنطقة ككل (غرب إفريقيا)، إضافة إلي تبني القوي العظمي للديمقراطية وضغطها المتواصل للخروج من ثوب الأحكام الفردية،وخاصة فرنسا التي تعتبر نفسها مسؤولة عن إفريقيا الناطقة بالفرنسية.

وبصعوبة بالغة إقتنع العسكريون بهذه الحقيقة التي عكست سلبية أحكامهم وضعفها، وعدم قدرتها علي خلق أي نوع من التنمية الإجتماعية والإقتصادية، فأصدرت اللجنة العسكرية للخلاص الوطني بقيادة العقيد معاوية ولد سيدي أحمد ولد الطايع في ١٣ اغسطس ١٩٨٦موسوما يقضي بإنشاء البلديات (القانون ١٣٤-٨٦) .

وكانت هذه هي الخطوة الأولي علي طريق الأخذ بالنظام الديمقراطي، فتم إصدار دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١ الذي أقام المؤسسات الدستورية ونص علي التعددية الحزبية وحرية الصحافة .

وقد عالج الإدارة المحلية في المادة ٥٧ الفقرة الثالثة عشر والرابعة عشر،كما أفرد بابا خاصا بها هو الباب العاشر تحت عنوان " حول المجموعات الإقليمية " المكون من مادة يتيمة هي المادة ٩٨.

إذا هذه هي الدساتير الثلاثة التي عرفتها موريتانيا منذ الإستقلال الذاتي وحتي الآن، وبالطبع تختلف هذه المعالجة من دستور إلي دستور طبقا للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية،ونفس الشيء ينطبق علي إختلاف المعالجة في هذه الدساتير عن الدساتير الأخري سواء العربية منها والاجنبية لأن القانون إبن بيئته حقا .

وإن كانت الدساتير تتفق فى أغلبيتها علي ضرورة العناصر الأساسية التي إتفق بعض الفقهاء علي أنها:

أ-التمتع بالشخصية المعنوية.

ب-انتخاب اعضاء المجالس المحلية.

---

(١) وذلك حينما صادق المجلس الوطنى الموريتانى على قانون ينص بتعجيل المطالبة باستقلال الوطن قبل بداية ١٩٦١ وسافر المختار ولد داداه للتفاوض مع القادة الفرنسيين فى يوليو ١٩٦٠حيث أبرم في ١٩ أكتوبر الاتفاق الموريتانى الفرنسى الذى يقضى بنقل السلطات الموريتانية الى الوطنيين واعلان الاستقلال الكامل فى ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠

في حين يري البعض الآخر أن الدساتير يجب أن تبين أنواع الوحدات المحلية ،وموارده المالية ،ومحدودية الرقابة عليها من طرف السلطة المركزية ،إضافة إلي الضمانات التي تعطي لأعضاء المجالس المحلية .

وينبع هذا الإختلاف في مده وجزره من الغيرة علي الإدارة المحلية، ووجوب إعطاؤها القدرة علي القيام بدورها الرئيسي وهو أن يخدم المواطنون أنفسهم بأنفسهم. كما أن هذه الضمانات الدستورية تجعلها في حصن منيع أمام نزوات الحكام التي قد تمس بإستقلالها متعذرين بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تزداد سوء يوما بعد يوم خاصة فى دولنا النامية.

نقسم هذا الفصل إلي المباحث التالية:

المبحث الأول : الأسس الدستورية للإدارة المحلية في دستور ٢٢ مارس١٩٥٩

المبحث الثانى : الأسس الدستورية للادارة المحلية في دستور ٢٠ مايو١٩٦١

المبحث الثالث : الأسس الدستورية للإدارة المحلية في دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١

المبحث الأول الأسس الدستورية للإدارة المحلية في دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩

كان صدور الدستور الموريتاني الأول في يوم ٢٢ مارس ١٩٥٩ (١) أثرا مباشرا وحتميا للتحولات السياسية التي حدثت في فرنسا، ومن أهمها صدور دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨ ،ودعوة فرنسا شعوب المستعمرات إلي تقرير مصيرها عن طريق التصويت علي البقاء ضمن مجموعة غرب إفريقيا التابعة لفرنسا أوالإستقلال في الإستفتاء المعروف بإستفتاء ١٩٥٨ (٢) .

وقد إقتنعت المستعمرة بما يسمي الإستقلال الداخلي الذي صدر في ظله دستور ١٩٥٩ في جو من التذبذب السياسي والصراعات الحزبية ،التي بقيت تتفاعل لترسم الشكل الأخير الذي ظهر في ٢٨ نوفمبر١٩٦٠وهو الجمهورية الإسلامية الموريتانية .

(١) تضمن الدستور ٩ أبواب هي:

Titre 1 : De la souverainet e' (articl e de 1-9)
Titre 2 : Le Gouvernement (art10 – 16)
Titre 3 :L' Assemblee nationale (art17 – 25)
Titre 4 : des rapports du Gouve rnement et de l'assmblee. (art 26 – 40)
Titre 5 : de la commission constitutionnelle (art 41 - 42)
Titre 6 : de la justice (art 43 – 45)
Titre 7 : des collectivites territoriales (art 46 et 47)
Titre 8 : de la revision de la constitution (art 48)
Titre 9 : dispositions transitoires (art 49 – 53)

ويتضمن ٥٣ مادة، ولم يجر عليه إلا تعديل واحد بالقانون رقم ١٩٣–٦٠ بتاريخ ٢٦ نوفمبر١٩٦٠ في مادة واحدة هيle chef de l'etat chef de L'executif est le premier ministre avec les rangs, pouvoirs et prerogatives qui s'attachent a ces fonctions.

(٢) في هذا الإستفتاء لم تختر الإنفصال إلا غينيا الإستوائية، أما موريتانيا فإختارت البقاء، والمؤكد أن النتائج التي أكدت ذلك الإختيار خضعت للتزوير، إلا أنه أفرز زخما شعبيا قويا أصبح بفضله مطلب الإستقلال خيارا لا مرد له تبنته مختلف الأحزاب الوطنية التي انتظمت في مؤتمر الاك في نهاية عام ١٩٥٨ مركزة علي ضرورة التنسيق فيما بينها لبلورة المشروع الوطني المستقل وتجسيده ،وفي مارس ١٩٥٩ تقرر تحويل الجمعية الإقليمية إلي جمعية تأسيسية قدمت أول دستور برلماني تعددي في تاريخ موريتانيا في ٢٢ مارس ١٩٥٩ للمزيد انظر: موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها.

ويمكن القول بصفة عامة أن هذا الدستور أقام نظاما نيابيا، ونص علي التعددية السياسية لتأثر واضعيه بالمناخ الديمقراطي، أو بلغة أخري كونه منحة من الجمهورية الفرنسية كما فعلت بكافة الدول الإفريقية آنذاك، وسنجد أنه تم تقويضه عندما آلت السلطة إلي القائمين علي الدولة من أبناء الوطن، أو علي الأقل الفئة الغالبة في الصراع الحزبي الذي كان موجودا في ذلك الوقت كما رأينا في السابق،لذلك فإننا نعتبره نموذجا كان بإمكانه التأثير في ذ لك الوقت مستفيدا من القوي السياسية الطموحة والمتحمسة والمستعدة للبناء والخلق والإبداع،حيث أنه كان يسعي ويبحث عن توازن بين الدستور الفرنسي ١٩٥٨، والنظام البرلماني الذي أقره قانون الإطار. (١)

لهذه الأسباب كانت معالجته للادارة المحلية واعية متأثرا بنص المادة ٧٢من دستور ١٩٥٨ الفرنسي،ولمعرفة الأسس التي أقرها دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ نستعرض المواد التي وردت فى ذلك .

ففى الباب السابع وتحت عنوان المجموعات الاقليمية نجد المادتين (٢) ٤٦ التي تقول :" المجموعات الإقليمية في الدولة الموريتانية هي الدائرة والبلدية. تدار الدوائر من طرف مجالس محلية تسمي المجموعات التقليدية تدار البلديات من طرف مجالس منتخبة ضمن الشروط المحددة بواسطة القانون.

والمادة ٤٧ :تنظيم المجموعات التقليدية وشروط مشاركتها فى المجالس المحلية محددة بقانون ،والقانون يحدد كذلك شروط تعيين سلطات هذه المجموعات والضمانات التي يتمتعون بها .

أما في المادة ٢٦من الدستور (الفقرة ٦ ، الفقرة ٨) فقد ورد أن القانون يحدد القواعد المتعلقة بالتنظيم العام للإدارة، و بإدارة المجموعات العمومية ، وإختصاصاتها ، وثرواتها.

ويتضح من هذه المواد أن دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩حدد الأسس الدستورية التالية التي سنعالجها من خلال المطالب:

المطلب الأول أنواع المجموعات الإقليمية

المطلب الثاني تشكيل مجالس المجموعات الإقليمية

المطلب الثالث إختصاص المشرع بوضع تنظيمات الإدارة المحلية

المطلب الاول أنواع المجموعات الإقليمية

قسم الدستور المجموعات الإقليمية إلي مستويين هما الدوائر والبلديات ،ولم يذكر إمكانية خلق وحدات جديدة بالرغم من أن البلاد كانت تمر بظروف سياسية وإقتصادية وإجتماعية لا يمكن لأحد أن يتوقع شكلها النهائى.

فلم تكن بعد قد تشكلت ماهية الدولة الجديدة نظرا للدعوات تارة إلي عروبتها وأخري إلي إفريقيتها عن طريق الزنوج المعبئين سياسيا في ذلك الوقت، وحتى لمغربيتها. زد علي ذلك أن ثلث السكان مازالوا بدوا رحلا لم يعرفوا معني الإستقرار.

---

(١)آرنو (ج ـك)، المؤسسات السياسية الموريتانية (تعريب عبد القادر الميلادي)، المدرسة الوطنية للإدارة ، انواكشوط ١٩٨٢ ،ص ١١.

(٢)النص الفرنسي الأصلي للمادتين ٤٧،٤٦ هو

Art 46 : les collectivités territoriales de l'etat mauritanien sont le cercle et la commune.
Les cercles s'administrent par des conseils locaux, expression des collectivites traditionnelles.Les communes s' administrent par des conseils elus dons les conditions prevues par la loi. et Art 47 : l'organisation des collectivites traditionnelles, et les conditions de leur participation aux conseils locaux sont determines par une loi . une loi determine egalemant les conditions de nomination des autorites de ces colletivites , et les garanties dont elle beneficient.

لكل هذه الأسباب كان من المفترض الإنتباه لذلك ومواكبته عن طريق فتح الباب أمام إنشاء مجموعات محلية كما فعلت ذلك دساتير كثيرة كالدستور الفرنسي ١٩٥٨ الصادر في ٥ اكتوبر ١٩٥٨.
وإقتصر علي تحديد النوعين الآتين :

الفرع الاول الدوائر

الدائرة le cercle هي المستوى الأول من التقسيم الإداري الذي يمثل المجموعات المحلية وقد عرفت البلاد الدوائر منذ ١٩١٢ عندما تم تقسيمها إلي دوائر مدنية وأخري عسكرية حسب وضع كل إقليم،ولكل دائرة حاكم يحكمها يقيم في عاصمة الدائرة وتتبعها قطاعات فرعية كما رأينا سابقا.

بعد صدور الدستور تم تقسيم البلاد إلي ٧ دوائر بموجب القرار ١٦٢ الصادر في ١٩٥٩/١٢/٢٣هي : دائرة الحوض الشرقي (وعاصمتها النعمة)و دائرة الحوض الغربي (وعاصمتها لعيون) و دائرة لعصابة (وعاصمتها كيفه) و دائرة كوركول (وعاصتمها كيهيدي)و دائرة لبراكنة (وعاصمتها الاك) ودائرة ادرار(وعاصتمها اطار) و دائرة الترارزة (وعاصتمها روصو). هذه الدوائر لها طبيعة إزدواجية فهي تمثل السلطة المركزية، وتمثل سكان الدائرة في داخلها عن طريق مشاركة المجموعات التقليدية التي هي أساسا الزعامات التقليدية والمشايخ الدينية التي تتزعم القبائل، ويحمد للدستور أنه أبقي علي نظام الدوائر كنظام كان معروفا وموجودا وله تجربة في تنظيم البلاد.

الفرع الثاني البلديات

البلدية la commune مستوي يختلف عن الدائرة في البنية والإختصاص وحتي المنشأ، فهي تعني تجمع عدد من السكان ذوي المصالح المشتركة في مكان واحد أحسوا بالتضامن فأنشاوا تنظيما مشتركا Organisation Commune يدافع عن مصالحهم المشتركة (١) .

وقد عرفت البلاد قبل صدور الدستور إنشاء نظام المحطات الذي أستبدل بالبلديات المختلطة Les communes mixtes ،وذلك في مدن بوكي وروصو وكيهيدي ثم أطار وانواكشوط منذ سنه ١٩٥٣.

وبعد أن أصبحت البلديات تمثل مجموعة محلية طبقا لدستور ١٩٥٩ عرفت البلاد إعادة تنظيم البلديات السابقة من خلال القانون رقم ٠١٦ – ٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية، والقانون رقم ١٣٥ – ٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الريفية، والقانون رقم ٠١٧ – ٦٣ بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٣ الذي جاء كتعزيز للبلديات وذلك بعد أن أخذ بها الدستور الثاني ٢٠ مايو١٩٦١.

وقد ظلت هذه البلديات قائمة إلا أن تمت تصفيتها والغاؤها عندما عدل نص المادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ وذلك بالقانون رقم ٠٥٢-٦٩ بتاريخ ٢١يناير١٩٦٩،وإستحدثت خلايا قاعدية لتحل محلها ولكنها بقيت أسيرة التشريعات.

ويمكننا القول أن إضافة البلديات إلي التنظيم الإداري كمجموعة إقليمية أعطي الفرصة للسكان المحليين لخدمة أنفسهم ،إضافة إلي تأكيد وتعزيز المسار الديمقراطي القائم آنذاك، وساعدت فعلا في توجيه الفعاليات السياسية القائدة للبلاد لتنال الإستقلال التام.

---

(١) الدكتور مصطفى أبوزيد فهمى ، نظام الادارة المحلية فى القانون المقارن ،مرجع سابق، ص ١٤٣.

كما يمكننا القول أن تحديد أنواع المجموعات الذي جاء به دستور ١٩٥٩ يعتبر مكسبا كبيرا وتناولا راقيا للإدارة المحلية ، إذا علمنا أن بعض الدساتير لم تحدد أنواع المجموعات المحلية وعلي رأسها فرنسا (١) ،وإن كان في جوانب أخري لم يصل إلي ما وصلت اليه دساتير بعض الدول المماثلة والمشابهة للخلفية التاريخية والواقع المعيش (٢).

ومهما قيل من أن هذين المستويين اللذين أخذ بهما دستور ١٩٥٩مأخوذان مباشرة من التنظيمات الإدارية الفرنسية، فإن الفرق يبقي كبيرا بين الأسس التي تضمنتها المواد ٤٦و٤٧ من دستور١٩٥٩الموريتاني،والمادة ٧٢ من دستور ١٩٥٨ .

المطلب الثاني تشكيل مجالس المجموعات الاقليمية

الشرط الأساسي لقيام أي إدارة محلية قائمة علي مبادئ ديمقراطية هو أن يتم إنتخاب المجالس التي ستدير هذه المجموعات إنتخابا عاما مباشرا يجعل هذه المجالس ملكا للمواطنين، وتعبيرا حقيقيا عن إرادتهم التي ستوكل مهمة خدمتهم للشخص المناسب من أبناء إقليمهم الذي يرون فيه القدرة علي تجميع طاقاتهم، وإبراز أفكارهم وابداعهم في كافة مجالات الحياة،كما يمكنهم ذلك من محاسبته وإبداء آرائهم وتوصيل إقتراحاتهم وطرح مشاكلهم التي يريدون لها حلا .(٣)

وتوجد طرق كثيرة في الدساتير تتعلق بكيفية تشكيل هذه المجالس، تتراوح بين إطلاق العنان لها، أو إشتراط أن يتم إنتخابها بإقتراع عام مباشر، أو أن يتم تعيين نصف الأعضاء وإنتخاب النصف الثاني .

وقد إعتمد دستور ١٩٥٩الطريقتين في تشكيل مجالس المجموعات الإقليمية ، فالدائرة يشكل مجلسها عن طريق التعيين سواء بالنسبة للحاكم الذي يرأس الدائرة، أو بالنسبة للمجموعات التقليدية (زعماء القبائل) ،أما بالنسبة للبلديات فان تشكيل مجالسها يتم عن طريق الإنتخاب.

(١) فالدستور الفرنسي ١٩٤٦لم يبين عدد الوحدات ولم يحدد نطاقها، وكيفية تشكيلها. وأشار إلي أنه ستصدر قوانين نظامية تعالج ذلك إلا انها لم تصدر، وبقي الوضع علي ما هو عليه حتي تاريخ الغاء الدستور (انظر المواد ٨٥-٨٩ من دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦).

(٢) تنص المادة ٤١ من دستور جمهورية مالي الصادر في ٢٩ يناير ١٩٥٩ علي ما يلي:

" المجموعات الإقليمية للجمهورية هي المناطق ، الدوائر ، الأقسام ، المقاطعات ، القري والجماعات الرحالة. وتنشأ كل مجموعة إقليمية أخري بموجب قانون. وتتم إدارة هذه المجموعات بحرية بواسطة مجالس منتخبة وفي حدود الاحكام المنصوص عليها في القانون، ويتولي مندوب الحكومة في الجماعات الإقليمية مسئولية مصالح الجمهورية والإشراف الإداري ويكفل إحترام القوانين .للمزيد من المقارنة انظر الدستور المغربي الصادر في ١٤ديسمبر١٩٦٢ (المواد ٩٣،٩٤،٩٥).

(٣) إعطاء قيادة المجموعة الإقليمية لأحد أبناء الاقليم له إيجابيات عديدة وهي سر وجود الإدارة المحلية كنظام محلي يخدم فيه المواطن نفسه بنفسه ومن هذه الايجابيات كونه تطبيق عملي لروح الديمقراطية في إشراك المواطنين في إدارة شؤون إقليمهم بحرية كاملة ومعرفته بطبيعة الإقليم الإقتصادية والإجتماعية تسهم في سرعة إنجاز الأعمال والمشروعات، والنهوض بالمستوي الإقتصادي والإجتماعي .

كما أن إنتماء رجل الإدارة المحلية لمجموعته هو تعميق لحب الإنتماء والولاء لوطنه الصغير والشعور بالغيرة عليه وإستثارة حدة المنافسة مما يجعله يعطىدفعة قوية لزيادة الانتاج وتحسين مستوي الخدمات لإحساسه أن تلك الإنجازات والأعمال سوف تسجل له بين أهله وأبناء إقليمه، خاصة في المجتمع الموريتاني الذي يقوم علي نظام القبائل.

واخيرا فإن قيام رجل الإدارة المحلية بعضوية المجالس المحلية يحقق كذلك شعورا بالرضا لدي المواطنين ،الأمر الذي يترتب عليه وجود تعاون وثقة متبادلة تساعده علي إدارة المجموعة الإقليمية، وإنجاز مشروعات التنمية بنجاح. للمزيد من التفاصيل انظر مصطفى الجندى ، مرجع سابق ، ص ١٤٦ وما بعدها .

الفرع الأول تشكيل مجلس الدائرة

جاء في المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٩ أن الدائرة تدار من طرف مجالس محلية تتشكل أو تعبر عن المجالس التقليدية ،إضافة إلي حاكم الدائرة المعين من طرف السلطة المركزية .

والمجالس التقليدية هي تنظيمات شعبية توصف إداريا بأنها خلايا قاعدية إدارية تعكس أساسا التنظيمات القبلية (الزعامات التقليدية والمشايخ التقليدية) (١) ،والسبب يعود إلي أن هذه الزعامات التقليدية كان لها دور كبير في التنظيم الإداري في فترة الإستعمار كحلقة وصل بين الإدارة والمواطنين ،وكما قلنا سابقا فإن المستعمر لم يستطع إقصاء القبيلة كتنظيم إجتماعي راسخ ولذلك تعامل معها منذ سنة ١٩٣٦. (٢)

كما يمكن القول لتبرير دور هذه المجموعات التقليدية فى المجالس المحلية بأنها مجازا منتخبة نظرا للإجماع عليها من طرف الأفراد المكونين للقبائل ، وإن كانت هناك بعض الزعامات قد فرضت فرضا من قبل المستعمر لضمان الولاء له.

كما تدار الدائرة كذلك من طرف حاكم معين من طرف السلطة المركزية وهو رئيس الدائرة ،وهي بذلك تتميز بطابع مزدوج ، ويقوم الحاكم بتنفيذ قراراتها ويرأس المجلس المحلي (٣).

إن تلك المجالس التي تمثل الإدارة المحلية كان الأخذ بها حسب إعتقادنا نابع من أن رأي كل قبيلة وكل فخذ كان يعبر عنه رئيس هذه القبيلة أو الفخذ تقريبا، ولذلك كانت عضوية هؤلاء الرؤساء نوع من التمثيل لكل تجمع قبلي في الإدارة المحلية حتي ولو كان بالتعيين.

الفرع الثاني تشكيل مجلس البلدية

تنص المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٩ علي أن يتم تشكيل المجلس الذي يدير البلدية بالإنتخاب،دون أن يذكر طبيعته وأحال تبيان ذلك إلي القانون.

إلا أنه من جهة أخري أزال بعض الغموض الذي إكتنف طريقة الإنتخاب وما هيته عندما نصت المادة ٨ من الدستور علي أن :"التصويت يمكن أن يكون مباشرا أو غير مباشر ،وذلك طبقا للشروط التي يحددها القانون وهو عام دائما سري ومتساو" (٤).

ولكن إحالة تنظيم الإنتخاب في المجالس البلدية يعد قصورا ونقدا كبيرا يمكن أن يوجه إلي الدستور ، فالضمانة الأساسية والمحك الحقيقي للحكم على هذه المجموعات هو أن يتضمن أي دستور طريقة الإنتخاب ، لأن تنظيم المشرع العادي لها سيفتح الباب واسعا للنيل من حريتها وتقييدها لصالح السلطة المركزية التى يبدوا أنها لا تكتفى بسلطة الوصاية .

فكان من الواجب أن تنص المادة ٤٦ علي أن البلديات تدار من طرف مجالس منتخبة بالإنتخاب العام المباشر ، لما يعنيه

---

(١) أنظر القرار ٠٦١-٥٨ بتاريخ١٩٥٨/٢/٨ ، والقرار رقم ٠٦٣-٥٨ بتاريخ ١٩٥٨/٢/٨، والمرسومين١٥١-٥٩ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/٩،و٠٧٣-٧٥ بتاريخ ١٩٧٥/٣/٢٩ المنظمة للمشايخ التقليدية.

(٢) القرار رقم ٤٦٩-٣٦ بتاريخ١٩٣٦/٨/٢٠ القاضي بتنظيم طرق الإستعانة بالزعامات التقليدية لدي العرب البيظان والقرار رقم ٤٧٠-٣٦ بتاريخ١٩٣٦/٨/٢٠ القاضي بتنظيم طرق الإستعانة بالزعامات التقليدية لدي السود في جنوب البلاد.

(٣) القرار ١٦٢-٥٩ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/٢٣.

(٤) المادة ٨ من دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ (النص الفرنسي):

Le suffrage peut etre direct ou indirect dans les conditions prevues par la loi.Il est toujours universel egal ,et secret.

ذلك من حرية وصول المواطنين بكافة طبقاتهم ومراكزهـم لعضوية هذه المجالس.

إن تقسيم المجموعات الإقليمية إلي نوعين هما الدوائر والبلديات، وإختلاف كيفية تشكيل مجالسهم، ينطوي علي حقـائق كبيرة منها:

_أن تشكيل مجالس البلديات بالإنتخاب كان ترجمة للوعي الذي ساد في مناطق معينة في البلاد ، وهي أساسا المنـاطق التي عرفت التنظيمات الإدارية الفرنسية منذ دخول الإستعمار (بوكي – كيهيدي – روصو – أطار – انواكشواط) .

– أن تشكيل مجالس الدوائر عن طريق المجموعات التقليدية أريد به خصيصا المناطق التي تقطنها غالبية عربية (البيظان)، والتي تتشكل من قبائل وأفخاذ، فكأن الدستور تعامل بإزدواجية في التقسيم والتشكيل تبعـا للمعطيـات والظـروف الإجتماعية القائمة آنذاك، وكأن البلديات خلقت للمناطق الجنوبية التى تقطنها غالبية زنجية متفرنسة،و مجالس الدوائـر للمناطق الشرقية والشمالية ، ومما يؤكد ذلك أن هذه المناطق الشرقية والشمالية لم تعرف إقامة مجالس بلدية إلا في نطاق ضيق.

المطلب الثالث إختصاص المشرع بوضع تنظيمات الادارة المحلية

إكتفي الدستور الموريتاني ببيان أنواع المجموعات الإقليمية (الدوائر والبلديات) وطريقة تشكيل مجالسها،ولكنه أغفـل الأسس الأخري التي غالبا ما تأخذ بها الدساتير ، والتي يعتبرها الفقهاء من أولي الأولويات في أيـة معالجـة دسـتورية للإدارة المحلية ، كالنص علي تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية، وبيان اختصاصاها ومواردها، والضمانات الـتي يتمتع بها أعضاء المجلس المحلي.

وقد يكون هذا الاحجام الذي إكتنف المعالجة في دستور ١٩٥٩طبيعيا في ظل التاثر بالأسلوب الفرنسي،والـذي قلنـا سابقا بأنه يكتفى بإيراد أسس محدودة تاركا التفاصيل للمشرع العادي.

إن الإرادة المحلية في ظل هذا الوضع سوف تتأثر بما يضعه المشرع (١) ، وبالذات في تلك الفترة التي تعيش فيها موريتانيا ظروفا إقتصادية وإجتماعية وسياسية مضطربة.

ومن الخطأ التقليد الأعمي للنظام الفرنسي الذي يمتلك رأيا عاما قويا يحسب له المشرع العادي ألف حساب، إضافـة إلي أن الديمقراطية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص تعني خلفية تاريخية للشعب الفرنسي (الثورة الفرنسية)،وبا لتالي فإن المشرع الفرنسي لا يمكن أن يقفز على هذه الحقائق أو يغير فيها ، وهذا ما يقصده أو يعيه المشرع الدستوري عندما أعطى للمشرع العادى تنظيم بعض المبادىء العامة للإدارة المحلية .

كذلك فان التأثربالأسلوب الفرنسي لا يجب أن يكون علي إطلاقه ، لما في ذلك من إهدار لأشياء كثيرة قد تجعل الادارة المحلية الموريتانية لا تقوم على حقائق علمية أوموضوعية .

---

(١) كإشتراط إجادة اللغة الفرنسية ووضع مبالغ مالية مما يعني إستبعاد الأكثرية.

وقد أحال الدستور الموريتاني ١٩٥٩إلي المشرع العادي تنظيم المسائل التالية:

١- إدارة المجموعات العمومية واختصاصاتها ومواردها .

٢- نظام الإنتخابات التي تشكل بها المجالس البلدية.(١)

٣- التنظيم العام للإدارة (٢).

٤- تنظيم المجموعات التقليدية .(٣)

٥- تنظيم شروط مشاركة المجموعات التقليدية في المجالس المحلية .

٦- تنظيم شروط تعيين سلطات المجموعات التقليدية.

٧- الضمانات التي يتمتع بها أعضاء المجموعات التقليدية.

ومهما قيل من تأثر دستور ١٩٥٩ الموريتاني بدستور ١٩٥٨الفرنسي فإن هذا التأثر لم يكن علي إطلاقه فلم ينص الدستور الموريتاني علي إمكانية إنشاء مجموعات محلية أخري، ولم يشمل النوعين بالإنتخاب.

ويبدوا ذلك غريبا بعض الشيء إذا علمنا أن الدستور المالي كان أكثر أسسا وتفصيلا من الدستور الموريتاني وحتي من الدستور الفرنسي نفسه (٤).

لكن يلاحظ أن المشرع الموريتاني وضع نصب عينيه بعض الحقائق وأهمل البعض الآخر وهو يضع قواعد الدستور، فوضع نصب عينيه تقليص سلطات وقدرات المجموعات المحلية بأية وسيلة لأنه كان يري ويحس بكثير من التناقضات القائمة آنذاك ،ولذلك تعامل مع الإدارة المحلية بشكل حذر، وأهمل حقيقة مهمة هي أن الإدارة المحلية تساعد علي خلق الوعي وإشاعة الحب بين المواطنين، وتعمل علي نشر التعاون من أجل رفع مستواهم الإجتماعي والإقتصادي ومنحهم الفرصة لحياة أفضل.(٥)

ومع ذلك فإن الجو الديمقراطي الذي أشاعه دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩وما نتج عنه من إقامه مجالس محلية إستطاعت أن تخدم المواطن في تلك الظروف وجعلته أكثر وعيا بحقيقة نفسه وضرورة إستقلاله، وتحقق له ذلك في ٢٨نوفمبر ١٩٦٠ ليصبح الجمهورية الإسلامية الموريتانية .

---

(١) انظر القانون رقم ٠١٦-٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠،والقانون رقم ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية والريفية .

(٢) نظر القرار رقم ١٦٢ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/٢٣ الخاص بتقسيم البلاد إلي دوائر.

(٣) انظر المرسوم رقم ١٥١-٥٩ بتاريخ ١٩٥٩/١٢/٩ المنظم للمجموعات التقليدية .

(٤) المادة ٤١ من دستور جمهورية مالي الصادر في ٢٩ يناير ١٩٥٩ تنص علي مايلي :

" المجموعات الإقليمية للجمهورية هي المناطق ، الدوائر ، الاقسام ، المقاطعات ، القري ، والجماعات الرحالة.وتنشأ كل مجموعة إقليمية أخرى بموجب قانون ، وتتم إدارة هذه المجموعات بحرية بواسطة مجالس منتخبة وفي حدود الأحكام المنصوص عليها في القانون .ويتولى مندوب الحكومة في الجماعات الإقليمية مسئولية مصالح الجمهورية والاشراف الادارى ويكفل إحترام القوانين".

(٥) مصطفي الجندي ، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، مرجع سابق، ص ١٢٧.

المبحث الثاني ا لأسس الدستورية للإدارة المحلية في دستور ٢٠ مايو ١٩٦١

نظرا للتفاعلات السياسية والصراعات الحزبية التي سادت في فترة الإستقلال الذاتي وتداعياتها حصلت البلاد علي الإستقلال التام في ٢٨نوفمبر ١٩٦٠ ،ويبدوا أن المناخ السياسي في ذلك الوقت لم يكن في صالح النظام النيابي الذي أقره دستور ٢٢ مارس١٩٥٩ ،وربما كان هذا الإتجاه سائدا في كافة الدول الإفريقية حديثة الإستقلال التي أخذت بنظام الحزب الواحد تقويضا لطموحات قوي سياسية (الأحزاب) وشعبية خلقها طغيان المستعمر وخلقتها ظروف التخلف والفقر التي تعيشها الأوطان الوليدة (١). فقد عكس تردي الأوضاع والبني التحتية تذبذب النخبة السياسية المختارة من طرف فرنسا لإدارة البلاد فى رسم المشروع الوطني للدولة الجديدة ، وتحديد هويتها الثقافية ، وعلاقتها بالمحيط الإقليمي (٢).لذلك حرص الرئيس المختار ولد داداه علي القضاء علي التعددية السياسية بإعتبارها خطرا داخليا ينذر بتمزيق وحدة الصف الوطني ، وتمكن في يونيو ١٩٦١من تجميع الأحزاب السياسية المختلفة تحت لواء وطني واحد هو حزب الشعب الموريتاني وبذلك تم إبطال التعددية السياسية التي كرسها دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩،لذلك يمكن أن يوصف دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ بالدستور المؤسس لمشروع دولة ولدت منعدمة الشرعية ، لم تكن تستند إلي أية تجربة تاريخية سياسية لإنعدام تراث الدولة المركزية بعد تفكك الدولة المرابطية ، ولم تكن تلك القيادة الجديدة للبلاد تستند إلي قاعدة نضالية وطنية قوية كما هو الحال في البلدان المغاربية (الجزائر ، تونس ، المغرب ، ليبيا).

نعم أسس القاعدة الشرعية للنظام الجديد من خلال إعطاء القدرات والإمكانيات القانونية لتحقيق بعدين رئيسيين:

البعد الأول: تدعيم السلطة المركزية في مواجهة كافة النزعات القبلية والجهوية والعرقية ، التي كانت قد وجدت لها حرية التبلور من خلال الإنتماء العرقي لمختلف الفعاليات السياسية التي صالت وجالت في البلاد من ١٩٤٦ وحتي صدور ذلك الدستور، مما يعني أن تلك الفعاليات لم تكن تريد لموريتانيا أن تكون أمة ، وهو ما يضع أكثر من علامة إستفهام حول وطنيتها أولا، ثم حنكتها السياسية ثانيا. فغياب المقومات الضرورية من بني تحتية وجهاز إداري وطني لتسيير شؤون السلطة ، فضلا عن إنعدام عاصمة سياسية للبلد ، ليس دافعا جوهريا إلي الدعوة إلي الإندماجية مع المغرب ، أو الفيدرالية المالية أو مع المشروع الإقليمي الصحراوي (O.C.R.S) (٣) . ويري الباحث أن تلك الدعوة إلي الإندماجية ومباركتها من طرف فرنسا كان إعترافا ضمنيا من قبل فرنسا بالتشكيك حول تلك الفعاليات السياسية وفي قدرتها علي قيادة البلاد لسبب أو لآخر ، ولذلك نجد أن بروز ولد داداه ودعوته إلى قيام دولة لم يلق أي إعتراض من طرف فرنسا بل بالعكس من ذلك تم تأييده علنا ومباركته ومساعدته خاصة في ذلك الوقت الذي كانت

(١) لم يتعد عدد الإطارات الجامعية غداة إعلان الإستقلال أكثر من ٥ أفراد، كما أن البلاد لم تكن تتمتع بأكثر من مدرسة ثانوية واحدة وعدد ضئيل من المدارس الإبتدائية، ولم ينشأ المستعمر أي موانىء أو طرق (ما عدي ٦٠٠كم معبدة) ،ولم تكن لموريتانيا عاصمة الأمر الذي إقتضى بناء مركز إداري صغير علي شاطىء الأطلسي (انواكشوط حاليا).

(٢) مجموعة باحثين، موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، مرجع سابق، ص ١٠٢ وما بعدها.

(٣) مشروع الإنضمام إلي الإقليم الصحراوي كان نتيجة لبروز المطالب المغربية ،وإشتعال حرب التحرير الجزائرية ،وإكتشاف ثروات مهمة في المنطقة الصحراوية الموريتانية والجزائرية فتم طرحه من قبل فرنسا في شكل كيان صحراوي موحد تنتمي إليه موريتانيا ومناطق واسعة من الجزائر، وقد طرح المشروع في اغسطس ١٩٥٦لكنه قوبل برفض من داخل فرنسا وخارجها ،والقوي الوطنية في الجزائر وموريتانيا،اما مشروع الفيدرالية المالية فقد طرحته بعض القوي السنغالية والمالية والموالين لها في موريتانيا.

فيه فرنسا تطالب الأفارقة (الواجهة السياسية) بإستلام شعوبهم عنها.

البعد الثاني: الدفاع عن إستقلالية الدولة الوليدة في مواجهة المطالب المغربية (١)، والبحث عن موطئ قدم داخل التنظيمات الإقليمية والهيئات الدولية ، حيث يقول ولد داداه " اننا أمة تنشأ ولدينا الوعي بذلك ، فلنبن معا الأمة الموريتانية ".

إن دستور ٢٠ مايو ١٩٦١(٢) قد جسد المرتكزين السابقين لما ينطوي عليه من طابعه الرئاسي الشامل لكل تقنيات الرئاسيات الإفريقية (تحديد مجال القانون المادة ٣٣، حالة الإستثناء المادة ٢٥ ،تفويض التشريع المادة ٣٦) .

ولاشك أن حرصه علي ذلك التجسيد كان له الأثر البالغ علي الديمقراطية بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص في ظل المركزية السياسية والأحادية الحزبية .

وفي هذا الإتجاه يقول المختار بن داداه رئيس الدولة فى خطاب إلي الامة شارحا وجهة نظره التي فرضت التوجه إلي نظام الحزب الواحد " لقد حاول وطنيون ، خلال الصيف الاخير ولمرتين متتاليتين أن يؤسسوا حزب معارضة وقد إصطدموا

---

(١) تبني المطالب المغربية علي مجموعة من الوثائق التاريخية التي إعتبر أنها تؤكد إنتماء الإقليم الصحراوي الممتد من أغادير إلي ضفة نهر السنغال إلي المغرب الأقصي قبل الإحتلال الإستعماري للمنطقة وتقا سمها بين الطرفين الفرنسي والإسباني، وكان أول من طرح هذه المطالب وصاغها في شكل مشروع مكتمل المعالم الزعيم المغربي علال الفاسي رئيس حزب الإستقلال [illegible] الملك المغربي آنذاك محمد الخامس بعد رجوعه من المنفي وقد كان لجوء الزعيم الوطني حرمة بن بابانا إلي القاهرة (مصر) سنة ١٩٥٦ وإلتحاقه بقادة حركة التحرر المغاربية ثم بالمغرب بعد حصوله علي الإستقلال وتكوينه " جيش تحرير موريتانيا " ثم تلاه الامير محمد فال ولدعمير (أمير منطقة الترازرة) ووزراء من الحكومة الأولي في عهد الاستقلال الذاتي داعما ومغذيا لتلك المطالب ونقلها من مجرد مطالب مغربية إلي مطالب عربية. حيث أصدرت جامعة الدول العربية خلال إجتماعها في بلدة شتورة في لبنان في ٢٨ أغسطس ١٩٦٠ قرارا يدعم المطالب المغربية ويدين إنشاء كيان سياسي مستقل بإسم موريتانيا وقد واجه ولد داداه تلك المطالب بقوة ضمير وشجاعة حيث يقول فى مقابلة مع صحيفة **le monde** الفرنسية بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٥٨ في الوقت الذي تمنحنا فرنسا من خلال مؤسسات كريمة حق تقرير المصير بحرية نقول :"لا للمغرب لقد كنا موريتانيين وسنظل دوما موريتانيين ضمن افريقيا الغربية والإتحاد الفرنسي " .وقد تحققت المصالحة مع المغرب على هامش المؤتمر الإسلامي المنعقد في الرباط عام ١٩٦٩ وتم إعلان الإعتراف الرسمي المغربي بموريتانيا في ٢٦ سبتمبر ١٩٦٩ عبر لقاء أول جمع ولد داداه مع الملك الحسن الثاني انظر مجموعة باحثين ،موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، مرجع سابق، ص ١١٥.

(٢) يتضمن هذا الدستور ٩ أبواب و ٦١ مادة :

الباب الاول: السيادة.

الباب الثاني : حول رئيس الجمهورية.

الباب الثالث: حول المجلس النيابي.

الباب الرابع : حول علاقات الرئيس بالمجلس النيابي .

الباب الخامس: حول المعاهدات والاتفاقات الدولية.

الباب السادس: حول العدل .

الباب السابع : حول المجموعات الاقليمية .

الباب الثامن : حول مراجعة الدستور .

الباب التاسع: حول احكام انتقالية.

برفض المكتب السياسي الوطني والحكومة ،إن محاولتـــهم تنصب على نقطة وهى تسمح فى الواقع بطرح الســؤال التالي بوضوح:هل تستطيع الحياة السياسية فى موريتانيا أن تنموا فى إطار الديمقراطية الكلا سيكية،حيث تعتبر الحريات العامة مقدسة ،وحيث يمكن لكل تيار معارضة أن يعبر بحرية عن طريق الأحزاب السياسية ؟.

إنه في الواقع المشكل الأساسي الأثير، الذي يجب أن يحل بعد المؤتمر الأخير لحزب الشعب.

لكن لنقل ان الحريات العامة حرية الرأي والتعبير تم لفظها تماما.

إلي هذا الحد أرد طارحا بدوري السؤال التالي : كيف تكون حرية ذلك الجائع الذي لا يجد عملا مكافأ ، ذلك الـذي يتألم ولا يجد علاجا، ذلك الجاهل الذي ينسجن في جهله؟.

يجب أن نبذل أقصى ما نستطيع لخلق الشروط الإقتصادية والإجتماعية لهذه الحرية الغالية عندنا بالتأكيد كما هي غالية عند جميع البشر .

العمل من أجل أن يكون بإمكان المنمي والفلاح الموريتانيين الصغيرين يوما ما أن يقولا " نعم " أو"لا" مقتنعين بذلـك وبكل حرية، مثل الفلاح المصري الذي يتحدث عنه الرئيس ناصر في إحدي خطبه حيث يقول"كان لدينا في مصر منـذ سنة ١٩٢٣ نظاما يقول بأنه ديمقراطي ،لكن ماهي نتيجة ذلك بالنسبة لشعبنا أنني أقولها لكم : سيطرة ملاك الأراضـي العقارية، وباشوات حولوا الديمقراطية إلي وسيلة طيعة لخدمتهم ...

أنني أريد قبل كل شيء تحرير العامل والريفي إجتماعيا وإقتصاديا لكي يكون بإمكانهما أن يقولا " نعم " أو " لا" هـذا حسب وجهة نظري هو أساس الحرية الإجتماعية والإقتصادية .

إن المهمة التي تنتظرنا بإختصار تتطلب حزبا يكون هدفه الأول هو تاطير الجماهير التي أصبحت في البلدان المصنعة كما في البلدان المتخلفة عاملا سياسيا محددا.

إنها تتطلب أساليب غير شمولية (**Totalitaires**) ،ولكنها سـلطوية (**Autoritaires**) تختزل المكـان المخصص للديمقراطية الغربية، كل ذلك من خلال إستعارة وتعلم بعض الأساليب المستخدمة من البلدان الشمولية (١).

كل ذلك إنعكس علي الإدارة المحلية بشكل خاص فتم تحوير المواد التي تعالجها لكي تناسب ذلـك الطـابع الرئاسـي والحزب الواحد في الدولة ، ولكنه ظل محتفظا بأسس دستورية خاصة بالإدارة المحلية لما يعنيه ذلك من أهمية.

فدستور ٢٠ مايو ١٩٦١ كان متزامنا ومواكبا للتوجه الذي ساد قبل تلك الفترة مباشرة، وهو ضرورة النص علـي الإدارة المحلية في دساتير الدول ،إذ أن الفترة من ١٩٤٥-١٩٥٥ شهدت أكبر حدث في ذلك المجال حيـث إتخـذت أكثرمن ٤٥ دولة دساتير جديدة أو عدلت دساتيرها بهدف النص علي المبادىء الأساسية للإدارة المحلية (٢).

وقد تناول هذا الدستور الإدارة المحلية في بابه السابع تحت عنوان حول المجموعات الإقليمية الـذي نـص في مادتـه الوحيدة ٥٣ أن:

---

(1) Ould daddah : discours et messages ,editions du haut commissariat a l'information nouakchott 1966 ,P200-202.

(٢) الدكتور خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، الإسكندرية، منشأة المعارف،ص٢٦.

المجموعات الإقليمية للدولة هي البلديات، التي تدار من طرف مجالس منتخبة وفق الشروط المحددة بواسطة القانون وللأسباب التي ذكرناها سابقا (التوجه إلي نظام الحزب الواحد) تم تعديل هذه المادة مرتين ،في المرة الأولي وطبقا للقانون رقم ٥٦٠-٦٨ بتاريخ ٤ مارس ١٩٦٨ أصبحت المادة ٥٣ تقول: " المجموعات الاقليمية للدولة هي الولايات والبلديات ".

أما في المرة الثانية فقد إستقر التعديل بالقانون رقم ٠٥٢-٦٩ بتاريخ ٢١ يناير ١٩٦٩ علي أن :

" المجموعات الإقليمية للدولة هي الولايات ومنطقة انواكشوط " .

وبما أننا قد تكلمنا سابقا عن البلديات فإننا سنتناول المادة ٥٣ وفقا للتعديل الأ خير والأنواع الجديدة .

كما تناولها الدستور في بابه الرابع من خلال المادة ٣٣ التي تنص علي أن القانون يحدد القواعد المتعلقة :

-بالتنظيم العام الإداري و إدارة المجموعات العمومية وإختصاصاتها وثرواتها.

ويمكن القول بأن دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ قد حدد الأسس التالية التي نعالجها من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول أنواع المجموعات الإقليمية

المطلب الثاني إختصاص المشرع بوضع التنظيمات العامة للإدارة المحلية

المطلب الأول أنواع المجموعات الإقليمية

تعتبر أنواع المجموعات الإقليمية من أهم الأسس التى تحرص الدساتير المختلفة على النص عليها وتبيانها لما فى ذلك من تحديد ما هية هذه المجموعات ،حتى يمكن تنظيمها وتمييزها عن الوحدات الإدارية الأخرى التى تخضع للسلطة المركزية كليا.

وقد حدد دستور ١٩٦١ مستويين للمجموعات الإقليمية هما الولايات ومنطقة انواكشوط.

لكننا يجب أن ننبه أن هذه المادة عدلت مرتين لتأخذ هذا الشكل فقد كانت المجموعات الإقليمية هي البلديات عند صدور الدستور لكنها في أول تعديل أضيفت الولايات إلي جانب البلديات بعد أن أخذت الولايات مكان الدوائر، ثم في التعديل الثاني حذفت البلديات وأصبحت في مكانها منطقة انواكشوط، التي تختلف عن نظام الولايات قليلا وإن كانت تخضع لنفس القوانين وتتصف بنفس الصفات .

---

(١) دائما نحاول الرجوع إلي النص الفرنسي لأنه الأصل و النصوص العربية ما هي إلا ترجمة قد لا توفق في إظهار المغزي الحقيقي من المواد والنص الفرنسى للمادة ٥٣ قبل التعديل هو :

Art 53 : les Collectivités territoriales de L'etat sont les communs. Elles s'admimistrent par des conseils elus dans les conditions prevus par la loi.

الفرع الأول الولايات

الولاية la region هي المستوي الأول من أنواع المجموعات الإقليمية طبقا لنص المادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ ،والولاية لم يعرفها التنظيم الإداري في موريتانيا إلا بموجب الإصلاح الإداري سنة ١٩٦٨ (القانون رقم ٢٤٢ - ٦٨ الصادر بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨)نتيجة لكثير من المتغيرات السياسية والإقتصادية والإجتماعية (١) فكان لازما أن تصدر هذه القوانين لضرورتها وأهميتها في تجسيد الإستقلال الحقيقي ، وسد الفراغ التشريعي الذي ملأ بالقوانين الفرنسية التي لا يمكن أن تناسب الواقع الموريتاني .

لقد إكتفي الدستور الموريتاني بذكر الولاية فقط دون أن يبين طريقة تشكيل مجلسها ، وأحال ذلك إلي القانون بطريقة ضمنية .

وبالرجوع إلي القوانين المنظمة للإدارة الاقليمية ٢٤٢-٦٨ و ٢٤٣ - ٦٨ يتبين لنا شكل الولاية وماهيتها .

فالولاية هي دائرة إدارية ومجموعة إقليمية لا مركزية وتمتع بالشخصية المعنوية ،توضع الولاية تحت إشراف رئيس يعرف بلقب والي الولاية، وهو ممثل السلطة التنفيذية وممثل الولاية داخلهاوأعضاء الولاية هم والى الولاية والجمعية المحلية (٢).

إذا يتضح أن للولاية كيانان قانونيان ، فهي من جهة دائرة إدارية تابعة للدولة ، ومن جهة أخري جماعية ترابية (٣).

في هذه الوضعية بالذات كان من المفروض النص في صلب الدستور علي كيفية إنتخاب الجمعية المحلية للولاية، وأن يكون إنتخابا عاما مباشرا،ولكن نتيجة لهذا العزوف فقد أصبح أعضاء الولاية يعينون بمرسوم في لائحة يقدمها حزب الشعب الموريتاني الحاكم ، وما يحمله ذلك من دلالات تتجلي في :

أولها : أننا يمكن أن نسجل الضعف الذي سوف يكتنف هذه المجموعة المحلية في قراراتها وإستقلالها وإختصاصاتها في ظل الحزب الواحد.

ثانيها: أن البعض يمكن له القول بأن هذا الاسلوب الذي يتم فيه تعيين الأعضاء المحليين يجعل هذه الوحدات تابعة للادارة المركزية لأن هذه الطريقة تخالف كافة التعريفات التي أعطيت للإدارة المحلية .

فقد إستقرت الأمم المتحدة والإتحاد الدولي للسلطات المحلية علي أن الإدارة المحلية هي:هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية،إما إنتخابا يشمل جميع أعضاؤها أو يشمل أكثرهم ،وإما مختارة (٤) تعهد إليها الإدارة المركزية بالإضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية وتكون لها شخصية معنوية،وذمة مالية مستقلة وأجهزة محلية.وقد نتنازل في هذا الصدد فنقول بأن مبدأ إنتخاب الهيئات المشرفة علي المصالح المحلية لا يعني أن يكون جميع

---

(١) ورد فى المذكرة الإيضاحية لمشروع تعديل المادة٥٣ من دستور ٢٠ مايو١٩٦١ التي أسفرت عن إحلال الولايات محل البلديات أن ضرورات التنمية الإقتصادية أصبحت تملي جمع إمكانيات البلاد علي مستوي وحدات إقليمية أكثر فاعلية تتلاءم ومتطلبات النهوض بالبلاد إقتصاديا وسياسيا وإداريا كما أن حزب الشعب الموريتاني في مؤتمر الثالث(١٩٦٨)طالب بوضع حد للتنظيم الترابى الموروث عن فرنسا والقائم في تلك الفترة .

(٢) انظر القانون رقم٢٤٢-٦٨ الصادر بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بالتنظيم العام للإدارة الإقليمية.

(٣) محمد سالم ولد أحمد ، الإدارة الإقليمية الموريتانية وإشكالية التنمية، المدرسة الوطنية للإدارة الرباط ١٩٩٢-١٩٩٣ ،ص ١٩.

(٤) مبدأ الإختيار لن يوصل إلا أشخاصا معينين قد لا يتمتعون بمزايا تجعلهم علي مقدرة بتفجير طاقات الشعب وخدمته.

الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين، بل قد يكون بينهم أعضاء معينون عن طريق الإدارة المركزية،ويجب في هذه الحالة الأخيرة أن تكون الغلبة العددية وفيما يتعلق بالإختصاصات للأعضاء المنتخبين.

فإذا ما خرجنا عن هذا النطاق وكان المجلس معينا كله أو أغلبيته فإنه لايمكن التحدث عن اللامركزية الإدارية (١).

إن التعارض المزعوم في الدول النامية بين الإدارة المحلية ونظام الحكم غير قائم، فالخوف من هذه الوحدات المحلية في أنها تشكل نوعا من إعطاء الفرصة لتشكيل جبهات ضد الأنظمة القائمة غيرسليم، ذلك أن الإدارة المحلية هي التي تساعد نظام الحكم علي تثبيت نفسه ، وذلك بسد كل المنافذ عن طريق إشباع حاجات المواطنين كافة وبدون تمييز وفي أصعب الأوقات.

الفرع الثاني منطقة انواكشوط

تمثل منطقة انواكشوط la District deNouakchott المستوي الثاني من المجموعات الإقليمية طبقا للدستور الموريتاني ١٩٦١.

وقد تم إدارج هذه المجموعة الإقليمية في التعديل الأخير للمادة ٥٣ بعد أن تصاعدت الأهمية السياسية والإقتصادية لها ، وبعد أن أصبحت عاصمة البلاد (٢) وتم نزوح أعداد غفيرة من السكان إليها بعد تعرض البلاد للجفاف.

ويبدوا أن هذه الأسباب وغيرها هي التي أدت إلي الخروج قليلا عن وحدة التنظيم التي عرف بها القانون الموريتاني، والتي تعود إلي التأثر بالقانون الإداري الفرنسي الذي بدوره أخذها من مبدأ المساواة الذي نادت بها الثورة الفرنسية. فالولايات تتساوي في نظر المشرع الموريتاني يمثلها مجلس واحد مهما اختلفت في سكانها ومساحتها ويرأسها والي ،والبلديات لها مجلس واحد وإختصاصاتها واحدة.

لكن المشرع الموريتاني خرج عن هذه الوحدة في التنظيم ، عندما أعطى لمدينة إنواكشوط طابعا متميزا علي الأقل في التسمية (منطقة انواكشوط) .

فعند تصفح القانون رقم ٢٤٣-٦٨ الصادر في ٣٠ يونيو ١٩٦٨ (الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط) نجد أنه لا إختلاف بين الطبيعة القانونية للولاية ومنطقة نواكشوط (٣) إلا في حالة واحدة هي أن عدد أعضاء الجمعية المحلية في المنطقة محدد ،في حين أن الولايات الأخري يكون علي أساس معدل مستشار واحد عن كل ٦٠٠٠ ساكن وهو علي العموم لا يقل عن ٢٠ عشرين ولا يزيد عن ثلاثين علي الأكثر.

فهل الدستور بإستحداثه للولايات ومنطقة انواكشوط بعد إجراء التعديلين علي المادة ٥٣ نظرا لجملة معطيات سياسية وإقتصادية كما قلنا، قد يفهم منها بشكل ضمني أنه يمكن خلق وحدات جديدة كلما دعت الضرورة لذلك، أم أنه سبقنا إلي ذلك وأخذ بما هو متاح وقابل لتحريك البلاد إقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وهي لم تبلغ بعد عامها العاشر في الاستقلال .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ،دار الفكر العربي الطبعة الخامسة ١٩٦٣ ، ص٨٥.

(٢) تم إصدار مرسوم في ٢٤ يوليو ١٩٥٧ يقضي بإنشاء مدينة انواكشوط وجعلها عاصمة لموريتانيا فقد صرح ولد داداه في علم ١٩٥٧ بأنه يعتبر نقل العاصمة من سينلوى إلي نواكشوط شرطا أساسيا لوحدة موريتانيا وإظهار شخصيتها، وقد خصص لبنائها في البداية ٢ مليون دولار أمريكي، وفي ٢٤ يوليه ١٩٥٨تم رسميا نقل العاصمة إلي انواكشوط.

(٣) راجع القانونين٢٤٢- ٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ و ٢٤٣ - ٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بتنظيم الإدارة الإقليمية .

المطلب الثاني إختصاص المشرع بوضع التنظيمات العامة للادارة المحلية

لقد إكتفي دستور ٢٠مايو ١٩٦١ بالنص علي أنواع المجموعات الإقليمية، وأحال فيما عدي ذلك إلي القانون .

فقد جاء في المادة ٣٣ من الباب الرابع يحدد القانون القواعد المتعلقة ب :

التنظيم العام الإداري و ادارة المجموعات العمومية وإختصاصاتها ومواردها.

وكما قلنا سابقا فإن عدم النص في الدستور علي بعض الأسس العامة ، كالتمتع بالشخصية المعنوية ، وإنتخاب بعض أعضاء السلطة المحلية يحرم هذه المجموعات الإقليمية من ضمانات أكيدة في مواجهة المشرع العادي، الذي سوف يترتب علي كيفية معالجته حرمان المجموعات المحلية من القدرة علي النهوض بالبلاد وخدمة سكان المنطقة سياسيا وإقتصاديا وإجتماعيا.

إن تمتع هذه الوحدات بقسط من الاستقلال وإشتراك أهالي كل وحدة في تصريف شؤونها بعيدا عن أهواء الحكام التي تطمح إلي الحكم بيد من حديد غالبا يعد من أهم وسائل التربية السياسية للشعب.

والحقيقة أننا مادمنا قد إعترفنا دستوريا بضرورة وجود إدارة محلية تلبية لطموح ورغبات الشعب ، فلا مانع من تنظيم أسسها العامة في الدستور نفسه.

فنحن من المفروض أننا في دولة ديمقراطية تهدف إلي إقامة مجتمع حر ، وتربية هذا المجتمع تربية لاتقوم علي مجرد النصح والإرشاد، وإنما تقوم علي الممارسة الفعلية وليس أقدر من الممارسة وسيلة لإدراك حقيقة الشيء الممارس والإحاطة بعناصره .

وقد لا يعرف الحكام والمحكومون في دولنا أن الإهتمام بالمصالح المحلية يمهد الطريق للإهتمام بالمصالح القومية ، وغرس الديمقراطية علي مستوي الوحدات الإقليمية يساعد علي إقامة النظام الدستوري السليم للوحدات الإقليمية علي مستوي الدولة (١) .

كل ذلك يجعلنا نقول بأن الأخذ بالأساليب الدستورية لدولة كفرنسا عرفت الديمقراطية منذ زمن بعيد يجب أن ينظر إليه بحذر شديد،فتطبيقه كما أنزل في دولة كموريتانيا يعني إستفراد المشرع العادي بطموحات الشعب وآماله لذلك حرصنا أن نظهر بوضوح كيفية معالجة المشرع العادي للإدارة المحلية الموكلة إليه وهل كان أمينا في ذلك.

الفرع الاول الابقاء على قوانين صادرة قبل الدستور

لقد أبقي المشرع الموريتاني وهو يعالج الإدارة المحلية علي القوانين الفرنسية التي كانت تحكم البلاد إبان فترة الإستعمار، فالإستقلال لم يغير من النظام الذي ورثته البلاد عن المستعمر ولم يجري إلا تحو يرات جزئية .(٢)

فلم تهتم الدولة بإصدار قوانين في تلك الفترة نظرا للظروف الصعبة التي إستقلت فيها البلاد فأبقت علي نظام البلديات وبقيت الأنظمة الإدارية التي تأخذ بنظام الدوائر القديم والذي عزز في سنة ١٩٥٩ سارية المفعول حتي سنة ١٩٦٨ .

---

(١) الدكتور ماجد راغب الحلو ، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ،١٩٧٥ ص ٣.

(٢) القانون رقم ٠١٦ –٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية .

القانون رقم١٣٥ – ٦٠ الخاص بالبلديات الريفية .

إن القوانين التي صدرت قبل الإستقلال ، وإن كان البعض يصفها بأنها إستعمارية ولم تكن في مصلحة المواطن ، إلا أنها بالمقارنة مع القوانين التي صدرت بعده نجد أنها أكثر تحررا ووعيا بحقيقة الإدارة المحلية، وكأن فرنسا حاولت بذلك أن تترك جوا يسمح بإقامة الديمقراطية للأسباب التي ذكرناها سابقا.(١)

وينطوي الإبقاء علي القوانين الصادرة قبل الدستور ، حقيقة أن النظام السياسي الذي يحكم البلاد في ذلك الوقت كان يتحين الفرصة لتقليص الفعاليات السياسية التي واكبت الإستقلال،وكان له ما أراد في جلسة الجمعية الوطنية ليوم ١٨ فبراير ١٩٦١ حينما أقر النواب الطابع الرئاسي للنظام مقابل تعهد رئيس الجمهورية بتمديد إنتداب الجمعية القائمة إلي غاية مايو ١٩٦٤ ، وأصبح حزب الشعب الموريتاني هو الحزب الوحيد الحاكم وباتت إختياراته موجهة لجميع المواطنين ، فبسط نفوذه علي " الحركة الوطنية النسائية " وعلي " حركة الشبيبة الوطنية " وعلي " إتحاد العمال " وعلي "القوات المسلحة وقوات الأمن " وهذا ما أكده مؤتمر إعيون العتروس سنة ١٩٦٦ أن "الحزب هو الدولة والدولة هي الحزب". (٢)

لقد أضيفت الولايات في التعديل الأول إلي البلديات التي كانت المجموعة الإقليمية الوحيدة، وفي التعديل الثاني أزيلت تماما من الواجهة.

هذه الأسباب التي أدت إلي بسط نظام الحزب الواحد وتداعياتها، هي السبب في الإبقاء علي القوانين الفرنسية التي كانت تنظم المبادئ الأساسية للإدارة المحلية ،دون التعجل في إصدار قوانين جديدة لما يخشاه البعض آنذاك من إصطدامها من ناحية أخري برموز قائمة لم يكن من الصعب إختراقها في أول لحظة.

الفرع الثاني سن قوانين جديدة

إعتقد البعض أن عدم صدور قوانين جديدة في الدولة الموريتانية الحديثة العهد بالإستقلال لتنظيم الإدارة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص ، يعود إلي أن الدولة كان الشغل الشاغل لها هو إقامة بني تحتية وأجهزة قادرة علي رسم ماهيتها.

لكننا نعرف أن الإستقلال التشريعي هو أهم أنواع الإستقلال في العصر الحديث ، لأنه يبرز تميز هذه الدولة عن تلك ويعطي لها خصوصية وشخصية قانونية .

ثم لماذا تقوم الدولة بإصدار الدستور وتمتنع عن إصدار القوانين العادية ،وخاصة المتعلقة بتسيير السلطة التنفيذية ككل والتي هي المحرك الأساسي والضامن الحقيقي لسير نشاط الدولة بإضطراد وإنتظام ؟.

الواقع أن عدم سن قوانين في بواكير الإستقلال يعود إلي الأسباب التي ذكرناها،وما أن إنجلت حتي تم إصدار أول إصلاح إداري موريتاني وذلك بإصدار القانون رقم ٢٤٢ – ٦٨ الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بالتنظيم العام للإدارة الإقليمية و القانون ٢٤٣ – ٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط .

---

(١) صدور دستور ١٩٤٦، وصدور قانون الإطار ١٩٥٦.

(٢) وجاء الإقرار الواضح كذلك من قبل النظام الأساسي للحزب بعد تمهيد طويل في الديباجة، حيث تم وصف الحزب بأنه رمز للوحدة الوطنية وبوتقة للتهذيب، وأداة تنشيط لمصلحة الأمة و سلاح للنضال ضد عوامل الإنقسام المتعددة ،و عاملا فعالا للتنمية وضامنا وحيدا دون تلاشي القوة الحية في الأمة للمزيد أنظر

Statut du partie du peuple mauritanien adoptee en 1975 (preambule).

هذا الإصلاح أعطي خصوصية للإدارة المحلية، فـــأقصيت البلديات التي كانت في البلاد منذ سنة ١٩٥٣ والتي أخذ بها دستوري ١٩٥٩ و ١٩٦١.

وإن كانت لم تخرج عن الإطار العام للنظام أو الأسلوب الفرنسي المسيطر بالقطع علي كافـــة الـــدول الفرانكفونيـــة وبالاطلاع علي هذه القوانين تجلت لنا الملاحظات والإستنتاجات التالية :

أولا: خلقت هذه القوانين إزدواجية في الوحدات الإقليمية، فأصبحت الوحدة الإقليمية تمثل السلطة المركزيـــة وتمثـــل الإدارة المحلية ، إلا أن هذه الإزدواجية كانت الغلبة فيها للسلطة المركزية ولصالحها.

ثانيا: تم تقسيم الوحدة الإقليمية إلي وحدات إدارية صغيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا تملك مجالس محلية، إلا أنـــه يمكن إعتبارها جزء لا يتجزأ من الوحدة الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية (الولاية ، منطقة انواكشوط).

ثالثا: الإختصاصات التي نصت عليها القوانين المنظمة للإدارة الإقليمية شاملة لكل الأنشطة، ولكنها من ناحية أخـــري أسيرة لتوجهات السلطة المركزية مادام يرأسها الوالي الممثل الأول للسلطة التنفيذية في الولاية، وهنا يفتقد التكـــافؤ في المراكز القانونية التي يتمتع بها الوالي من ناحية ومستشاري الجمعية المحلية للولاية أو منطقة انواكشوط.

رابعا: تعيين أعضاء هذه المجالس من طرف السلطة المركزية يمثل إنتهاكا صارخا للقواعد والمبادىء التي تقـــوم عليـــها الإدارة المحلية، وإن كان المشرع العادي قد تنبه إلي ذلك فتم إجراء تغيير طفيف سمح بإختيارهم عن طريـــق الإقتـــراع المباشر من طرف الناخبين، ولكن بناء علي لائحة مقدمة من حزب الشعب الموريتاني الحاكم.

كل هذه الملاحظات كانت نتيجة مباشرة ومتوقعة لعدم النص في الدستور علي أسس شاملة ، ممافتح المجال للمشـــرع العادى للتنظيم حسب هواه.

إن اللامركزية الحقيقية (الادارة المحلية) لا توجد إلا في الدول الديمقراطية، علي العكس من المركزية التي لاتوجـــد ولا تزدهر إلا في البلاد الديكتاتورية .

المبحث الثالث الأسس الدستورية للإدارة المحلية في دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١

لقد تعرضت موريتانيا فى فترة السبعينات إلي جملة من المشاكل لعل أشدها وطاة مشكلة الجفاف التي عصفت بـــالبلاد فغيرت معالم البنية الاجتماعية للشعب الموريتاني، وأظهرت عجز النخبات الوطنية الحاكمة غداة الإستقلال عن تحقيـــق الطموح التنموي،ودخول النظام الحاكم آنذاك في حرب الصحراء (١).

وكان لهاتين المشكلتين وطأهما البالغ علي هذا النظام الذي بدأ يترنح في كل جانب فاقدا الأمل في القدرة علي التوفيـــق بين بقاءه وحل هذه المشاكل، هذا الوضع الخطير شجع بعض الضباط علي التفكير في تغيير الحكم إنقاذا للبلاد في ظـــل المكتسبات التي أنجزها النظام المدني ، دون أن تعتبر دوافعه إيديولوجية علي غرار الحركـــات الثوريـــة القوميـــة الـــتي إضطلعت بها الجيوش في المشرق العربي (٢) .

(١) قامت هذه الحرب بعد أن تقاسمت موريتانيا مع المغرب المنطقة الصحراوية التي كانت تحت الإستعمار الإسباني بعد الإتفاق الثلاثي الذي وقعه البلدان مع أسبانيا في ١٤ اكتوبر ١٩٧٥ وإستولت بمقتضاه موريتانيا علي إقليم الذهب ومنذ ســنة ١٩٧٥ واجـــهت البـــلاد عمليـــات عسكرية من جبهة البوليزاريو المطالبة بالسيادة علي الإقليم الصحراوي والتي تدعمها الجزائر فزادت مخصصـــات الدفـــاع بـــأكثر مـــن ٦٠% من الميزانية الوطنية، مما نجم عنه أزمة إقتصادية إنعكست بشكل سيء علي الأوضاع الإجتماعية والسياسية فهيأت للإنقلاب العسكري انظر:

مجموعة باحثين، موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، مرجع سابق ،ص ١١٦ وما بعدها.

(٢) مجموعة باحثين، المرجع السابق، ص ١١٧.

وكان ذلك للأسف بداية عهد الإنقلابات،حيث عرفت البلاد أربع إنقلابات كان لكل منها ميثاق دستوري (١) آخرها ميثاق ٩ فبراير ١٩٨٥.وتميزت هذه النصوص بطابعها الإنتقالي المرسوم بنزعة منافية للحزبية علي نحو واضح، فهي التي ألغت دستور ٢٠ مايو ١٩٦١وجميع المؤسسات السياسية القائمة آنذاك.

يتلخص البرنامج الذي تم إعلانه من طرف " اللجنة العسكرية للإنقاذ الوطني " في وثيقتها الدستورية بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٧٨ في إنقاذ البلاد والأمة من الدمار والتمزق ، ومن أجل المحافظة علي الوحدة الوطنية ووجود الدولة

Pour sauver le pays et la nation de la ruine et du demembrent,et pour sauvegarder l'unite nationale et l'existence de l'etat.

من خلال:

١- إيقاف الحرب في الصحراء .

٢- تقويم الإقتصاد الوطني.

٣- إنجاز المؤسسات الديمقراطية.

ولعل إنجاز المؤسسات الديمقراطية– هو الذي يهمنا في ظل تلك الفترة الإنتقالية العسكرية– قد عرف بعض الإتجاهات في الهيئات العليا الحاكمة، ولولا ذلك ماكنا بصدد الحديث عن دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١ .

الإتجاه الأول: ذو طابع إنفتاحي يسعي إلي الإسراع في إنجاز التطور الديمقراطي علي الأقل لتبرير الإنقلابات العسكرية، والإختلاف عن الفترة السائدة منذ الإستقلال .

الإتجاه الثاني: ما فتيء يطرح المبررات لتمديد سلطته الإنتقالية " التي لا تجهد نفسها في الظهور بمظاهر التمثيلية التقليدية المرتبطة بالإنتخابات " (٢) مشترطا إستكمال مسيرة التقويم الإقتصادي والمزيد من التأهيل السياسي.

ولقد كان الإتجاه الأول أقرب إلي الفوز حينما تشكلت حكومة مدنية مؤقتة كلفت بالتهيئة لحياة دستورية وديمقراطية كاملةو أكملت لجنة من الخبراء صياغة مشروع دستور بالغ الليبرالية في ١٥ ديسمبر ١٩٨٠،ونص هذا المشروع علي نظام حزبي تعددي علي نحو واضح (٣) ، لكن تمت تصفيته داخل اللجنة العسكرية وتعرضت أغلب قيادات الرأي للقمع والتنكيل .(٤)

وقدم الإتجاه الثاني تنظيما عرف بهياكل تهذيب الجماهير، وأكد أنه لا يشكل حزبا سياسيا وإنما هو أداة إنتقالية لتلقين الجماهير أصول الممارسة الديمقراطية،ولكنها أصبحت تشكل الجانب الشعبي في الإدارة المحلية حيث أن لجانها هي التي تكون المجالس الإقليمية للولايات .

---

(١) الإنقلاب الأول ميثاقه الدستوري ١٠ يوليو١٩٧٨برئاسة العقيد مصطفي ولد السالك ، الإنقلاب الثاني ميثاقه الدستوري ٦ ابريل ١٩٧٩ برئاسة المقدم أحمد ولد بو سيف، الإنقلاب الثالث ميثاقه الدستوري ٤ يناير ١٩٨٠بقيادة المقدم محمد خونه ولد هيداله ،الإنقلاب الرابع ميثاقه الدستوري ٩فبراير ١٩٨٥ بقيادة العقيد معاوية ولدسيداحمدولد الطايع.

(٢) عبد الودود بن الشيخ ، القبيلة فى تجلياتها المختلفة ، مجلة الوسيط صادرة عن المركز الموريتاني للبحث العلمي، العدد الأول ١٩٨٧ .

(٣) بلغ حماس بعض قادة الرأي درجة الإعلان عن قيام أحزاب، مثل المؤتمر الصحفي الذي عقده السيد إسماعيل أعمر في باريس وأعلن فيه عن تأسيس حزب سياسي.

(٤) وعلي رأسها الرجل القوي الرائد جدو ولد السالك وزملائه من الجناح القومي العربي، والعقيد محمد ولد عبد القادر والعقيد أحمد سالم ولد سيدي والبعثيين، ثم إمتدت في السنة الموالية إلي الإتجاه الناصري فأمتلات السجون بالسياسيين وتزايد عدد المنفيين في الخارج وشكل بعضهم تنظيمات من أبرزها حركة " التحالف من أجل موريتانيا ديمقراطية " التي تأسست في باريس.

وما لبثت القيادات العسكرية تتعاقب علي السلطة في كل سنة تقريبا، ولكن كان أقربها إلي الواقع في الداخل والجو السائد في الخارج الحركة التصحيحية في ١٩٨٤/١٢/١٢ إلي أعلنت بعد سنة من توليها للسلطة (١٢ ديسمبر ١٩٨٥) عن الشروع في الإنفتاح الديمقراطي ،وتم ذلك بالفعل من خلال الإنتخابات البلدية الأولي علي مستوي عواصم الولايات التي أجريت في ١٩ديسمبر١٩٨٦.

لكن هذا الطابع الإنتقالي اللاحزبي حير البعض، فنص المادة ١٤من ميثاق ٩ فبراير ١٩٨٥ تصرح قائلة:

" يظل الميثاق الحالي ساري المفعول إلي حين إقامة مؤسسات ديمقراطية ".

وقد تضمنت كل المواثيق السابقة مثل هذا التصويب (١).

ويستبعد البعض أن يعتبر من قبيل هذه المؤسسات الأمر القانوني ٨٦-١٣٤ المنشيء للبلديات إذ أن المؤسسات الديمقراطية المقصودة هي التي ستأتي علي إثر نصوص دستورية مقرة ديمقراطيا (٢) .

إلا أن الأمر القانوني قد إستحدث قيام مجالس محلية منتخبة وذلك هو الشيء الغير معهود في تلك الفترة.

وبالتالي فإن صدور هذا الأمر القانوني المنشيء للبلديات إن لم يكن من بين المؤسسات الديمقراطية فإنه بداية التحول إلي الديمقراطية.

زد علي ذلك أنه بعد ظهور المؤسسات الديمقراطية التي يقصدها البعض لم يقع أي تعارضبينها وبين الأمر القانوني السالف الذكر ،بل إن هذه البلديات أصبحت المرجع والأرضية التي بنيت عليها الديمقراطية الموريتانية الحديثة.

إن ظهور البلديات قبل صدور نصوص دستورية ديمقراطية في موريتانيا شبيه بما حدث في انجلترا،حيث أن الإدارة المحلية كانت أسبق في النشأة من الحكومة المركزية ذاتها .

فبينما أخذت الحكومة المركزية والبرلمان يقومان منذ القرن الثالث عشر كانت الإدارة المحلية قد سبقتهما فى النشأة بثمانية قرون (٣)ومن يمكنه القول بعدم ديمقراطية الإدارة المحلية بإنجلترا أو عدم دستوريتها.

---

(1)voir L'article 14 Du charte constitutionnele du 10 juillet 1978: La presente charte reste en vigueur j'usqu'a la mise en place des nouvelles institutions democratiques. Elle sera completee, le cas echeant par des actes constitutionnels, Et l'article 16 du ch.c du 6 avril 1979,et L'arlicle14duch.cdu4 janvier 1980, Et l'article 18duch.c12decembre1980 et l'article 16 du ch.c 25 avril 1981, et l'article 14 du ch.c du 9 fevrier1985.

(2) AHMED SALEM ould bouboutt, Regardes sur la charte constitutionnelle du 9 fevrier 1985, In. Revue mauritanienne de droit et d'economie N.22 1987, p.32.

(٣) الدكتور مصطفي أبوزيد، نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ١٧٣ وما بعدها.

في نهاية الأحكام العسكرية الإنتقالية تم الإعلان عن قيام المرحلة الديمقراطية القائمة علي التعددية الحزبية والمؤسسات الدستورية، وذلك من خلال صدور الدستور الموريتاني في ٢٠ يوليو ١٩٩١(١).

هذا الدستور الذي أكد من خلال تناوله للإدارة المحلية أنها هي إحدي أدوات الممارسة الديمقراطية (٢)والتنميةالسياسية من خلال لعبها دور المشارك والوسيط في العملية ،ولا يتوقف دور الإدارة المحلية علي مستوي النيابة عديم الجدوائية بدون خلق مستوي تنموي في المجالات الإقتصادية والإجتماعية التي تمثل الحصن المتين للتنمية السياسية .(٣)

ويقاس دور وقدرة الإدارة المحلية علي لعب ذلك الدور من خلال الأسس والمقومات التي يمنحها لها الدستور.

وقد عالج دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١الإدارة المحلية من خلال المواد التالية :

ففي الباب العاشر تحت عنوان المجموعات الإقليمية الذي توجد فيه مادة وحيدة (٩٨)نصت علي أن المجموعات الإقليمية هي البلديات، والوحدات التي يمنحها القانون هذه الصفة،وتتولي إدارة هذه المجموعات مجالس منتخبة وفق الشروط التي ينص عليها القانون.كماتنص المادة ٥٧ أنه يدخل في مجال القانون نظام الانتخابات ،والتقسيم الاقليمي للبلاد،والتنظيم الحر للمجموعات المحلية واختصاصاتها ومواردها.

وقد قررت هذه المواد الأسس التالية التي نعالجها من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول أنواع المجموعات الإقليمية

المطلب الثاني تشكيل المجالس الإقليمية

المطلب الثالث إختصاص المشرع بوضع تنظيم الإدارة المحلية

---

(١) تمت المصادقة عليه في إستفتاء عام بتاريخ ١٢ يوليو ١٩٩١بنسبة ٩٧% من الأصوات، ويضمن الحريات العامة ،ويسمح بتكوين أحزاب سياسية غير محدودة العدد، كما يصون الصحافة والتعبير، ويقترح إنشاء مجلس نواب منتخب، وكذلك مجلس للشيوخ بالإقتراع غير المباشر . يشتمل هذا الدستور على ١٢ بابا و ١٠٣ من المواد.

الباب الأول :أحكام عامة ومبادىء أساسية (المواد من ١ –٢٢).

الباب الثاني : حول السلطة التنفيذية (المواد من ٢٣ – ٤٤).

الباب الثالث : حول السلطة التشريعية (المواد من ٤٥ – ٥٥).

الباب الرابع : حول علاقات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (المواد من ٥٦ – ٧٧).

الباب الخامس: حول المعاهدات والإتفاقيات الدولية (المواد من ٧٨ – ٨٠).

الباب السادس: حول المجلس الدستوري (المواد من ٨١ – ٨٨).

الباب السابع : حول السلطة القضائية (المواد من ٨٩ – ٩١).

الباب الثامن : حول محكمة العدل السامية (المواد من٩٢ – ٩٣).

الباب التاسع: حول المؤسسات الإستشارية (المواد من ٩٤ – ٩٧).

الباب العاشر: حول المجموعات الإقليمية (المادة ٩٨).

الباب الحادي عشر : حول مراجعة الدستور (المواد من ٩٩ – ١٠١).

الباب الثاني عشر: أحكام انتقالية (المواد من ١٠٢ – ١٠٣).

(٢) الأمرالقانوني ١٣٤ – ٨٦ المنشيء للبلديات تم تعديله بالأمر القانوني ٢٨٩ – ٨٧ بعد أن تأكد أنه لابد من تدريب المواطن علي الممارسة المسؤولة للديمقراطية قبل إصدار الدستور.

(٣) يحفظ ولد محمديوسف ، مرجع سابق ، ص ٢.

المطلب الاول أنواع المجموعات الإقليمية

نص دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١علي أنواع المجموعات الإقليمية وقسمها إلي مستويين ، وكان الجميع يعتقد أنه سيمنح الولاية صفة المجموعة الإقليمية ، لأن الولاية تعد مكسبا كان قائما منذ الإستقلال وكان من الواجب تدعيمها لقدرتها على أن تلعب دورها الذي كلفت به منذ ما يقرب من ربع قرن ،أم أن الدستور في تصنيفه لمجالس المجموعات الإقليمية يعكس بشكل واضح قياسه الجدير بالإحترام للواقع الموريتاني رغم أنه قد خالف طبيعة الأساليب المختلفة للدساتير ، والتي تحاول قدر الإمكان توسيع مجال المجموعات الإقليمية لترسيخ الديمقراطية وإرساء وتطوير الإدارة المحلية في ظل الحرية الممنوحة دستوريا،وإن كانت هذه الحرية كما قلنا سابقا تحتاج إلي تقويتها عن طريق النص علي الأسس العامة في الدستور ، ككيفية تشكيل المجالس وذلك بالإقتراع العام المباشر والتوسع في أنواعها ، إضافة إلي تمتعها بالشخصية المعنوية ،وأن ينص علي إختصاصات المجالس المحلية بكل مايهم أهل الولاية أو البلدية.

كل هذه الأسس تجعل الإدارة المحلية بمنأي عن الأغراض السياسية الخفية من جانب الحكام الذين يريدون دائما النيل من حرية الافراد.

يكتسي بيان أنواع المجموعات الإقليمية أهمية كبيرة لدي الحاكم والمحكومين، فهو يعزز من إستقلالية هذه الوحدات التي أصبحت معروفة بأنها خلقت للمواطنين من أجل خدمتهم ويقوي الشعور العام بالتمسك بها.

وقد قسمها إلي نوعين:

الفرع الأول البلديات

عرفت موريتانيا البلديات في بداية الخمسينات من هذا القرن من خلال ما أطلق عليه مصطلح نقل النموذج ، وقد أخذت هذه البلديات أنواعا مختلفة حيث كانت بلديات مختلطة ، وبعد صدور الدستور الأول ١٩٥٩ غيرت إلي بلديات حضرية بموجب القانون رقم ٠١٦-٦٠ بتاريخ ١٦يناير ١٩٦٠ (١)ثم أعيد تنظيم البلديات الريفية بعد أن توافرت الشروط التي منعتها من القيام منذ إنشاؤها لأول مرة ١٩٥٧ ، وذلك بموجب القانون رقم ١٣٥-٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠،وتم إستحداث البلديات النموذجية كآخر أنواع هذه البلديات بموجب القانون رقم ٠١٧-٦٣ بتاريخ ١٨يناير ١٩٦٣ .وكانت نتيجة هذه التجربة أن أصبحت البلديات مجموعة محلية في دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ (المادة ٤٦)، كما أن دستور ٢٠ مايو ١٩٦١إعتبرها مجموعة إقليمية وحيدة للدولة الموريتانية.

لذلك لم يكن مفاجئا أن يرجع دستور ٢٠يوليو ١٩٩١هذه المجموعة الإقليمية ويأخذ بها كمجموعة وحيدة فاتحا المجال لخلق وحدات أخري.والبلدية هي مجموعة محلية خاضعة للقانون العام ولها شخصية قانونية واستقلال مالي وتتمتع بميزانية وموظفين وممتلكات خاصة لممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون .(٢)

ويعد أخذ الدستور بالبلدية كمجموعة إقليمية دليلا وإعترافا علي أنها السبيل الوحيد لإقامة إدارة محلية حقيقية بعد أن عاشت البلاد ثنائية الجمع بين المركزية واللامركزية في وحدة إدارية واحدة عقب الإصلاح الإداري سنة ١٩٦٨ .

(١) أقيمت لأول مرة في أطار – روصو – كيهيدى (القرار رقم ٥٦٣ الصادر بتاريخ ٢٦ يناير ١٩٥٣) ثم بوكي (القرار رقم ٣٧٧٥ الصادر بتاريخ ١٦ مايو ١٩٥٥).

(٢) المادة ١ من الأمر القانوني رقم ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧ المنظم للبلديات.

وإتضح أن اللامركزية المقيدة عاجزة عن حـــل مشـــاكل المواطنين ، ذلك أن الإدارة الإقليمية ليـــس بإســـتطاعتها الجمع بين ما يعرف بالمهام المعروفة بتمثيل السلطة المركزية كالحفاظ علي الأمن ، وتسيير الممتلكات العموميـــة ،وبـــين كفالة حرية الجماعات وتفجير طاقات أفرادها ،وتلبية حاجاتهم المتعددة أكثر فأكثربتعدد وسائل الوعي والطمـــوح إلي الرفاهية والعيش الكريم .

الفرع الثاني الوحدات التي يمنحها القانون هذه الصفة

نص الدستور الموريتاني ١٩٩١ علي أن المجموعات الإقليمية للدولة هي البلديات، لكنه أشار إلي إمكانيه إنشاء وحدات أخري ، وهذا هو الوضع السليم في ظل ظروف الدول الحديثة ، نظـــرا لتغـــير الظـــروف السياســـية والإقتصاديـــة والإجتماعية من جهة ، ولصعوبة تعديل الدساتير من جهة أخري.

ففتح الباب أمام إمكانية منح وحدات أخري سواء قائمة الآن كالولايات أو المقاطعات، أو مستحدثة يعد نية حســـنة تهدف حقا إلي توثيق الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية بغية أداء الخدمات اللازمة للمواطنين ، وهذا التوثيـــق هـــو السمة المميزة للمجتمعات الحديثة .

وقد يكون هذا الأساس بداية لتوسيع مجال المجموعات المحلية ، من أجل إشراك الشعب في إدارة شـــؤونه ، إضافـــة إلي جعل الإدارة المحلية مائدة للحوار الدائم والمستمر بين الحكام والمحكومين بقصد تعرف كل طرف منهما علي وجهة نظـــر الطرف الآخر (١) ،وهذا يوجد التطابق بين التنظيم السياسي والدستوري والإداري .

ورغم ذلك فإن هناك بعض الشك يكتنف ما جاء به دستور ١٩٩١حيث توجد بعض الوحدات الإدارية التي تســـتحق إدراجها ضمن المجموعات الإقليمية مع البلديات ولم يتم لها ذلك ، والشك والريب هنا يتجسد في ماهية المقومات الـــتي يري المشرع أنها ضرورية لخلق وحدة جديدة .ولاشك أن تلك المقومات هي بالدرجة الأولي إقتصاديـــة ثم إجتماعيـــة وسياسية، لأن أكثرية الدول تسن قوانينها نتيجة لتلك المطالب،فمع تكاثر الوعي وإزدحام المدن والقـــري بالســـكان أصبحت الدول تطمح إلي إعطاؤها الشخصية المعنوية والإستقلال الإداري لخلق رؤوس أموال محلية ، قـــادرة علـــي الإستثمار مما يعنيه ذلك من تشغيل للعاطلين وزيادة الدخل . ولن يتأتى ذلك وخاصة في وقتنا الحاضر إلا بوجود أنظمـــة قانونية وإدارية مرنة تأخذ بعين الإعتبار جميع العناصر المكونة للمجتمع ، وهنا يدخل دور البرلمان الذي يعـــبر بصفـــة صادقة عن مستوي النضج الذي أوجدته الإدارة المحلية ، لأن أعضاؤه قد مارست وعاشت الإدارة المحلية قبل أن تصـــل إلي كراسيه .

ونحن كنا قد لا نتوجس خيفة من المشرع علي العموم وفي موضوع الإنشاء بالذات، لو أن البرلمانات الموجودة حاليـــا قادرة علي خلق المستقبل ، والتفوق علي العوائق سواء كانت سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية ، لكن للأسف تنقصـــها الخبرة والإستيعاب المدروس بحقائق الحياة المعاصرة التي تتأثر بكل صغيرة وكبيرة.

ورغم ذلك فقد حرص المشرع الدستوري الموريتاني في هذا الدستور بالذات أن يخلق ذلك التلاحم ، فربط المجموعـــات المحلية بالبرلمان من خلال ماورد في المادة ٤٧ وفقرتها ٢ : ينتخب الشيوخ لمدة ست سنوات بالإقتراع غـــير المباشـــر، ويقومون بتمثيل المجموعات الإقليمية للجمهورية .

مما يعنى أن المشرع الدستوري قد حمل هموم وآمال سكان هذه المجموعات إلي إحدي غرف البرلمان لعل أو عسي .

(١) مصطفى الجندي ، مرجع سابق ، ص ١١.

المطلب الثاني تشكيل المجالس الإقليمية

نص الدستور أن تتولي إدارة المجموعات الإقليمية سواء القائمة منها (البلديات) أوالتي ستنشأ مجالس منتخبة. والإنتخاب شرط أساسي لقيام أية إدارة محلية، فمن غيره لا مجال للقول بالمشاركة في إدارة الشؤون المحلية والقومية،بل إن عدم تشكيل المجالس بالإنتخاب يعد تمثيلا للسلطة المركزية تمثيلا مباشرا.

ويعد وجود شرط الإنتخاب في صلب الدستور من التطورات الأساسية التي حدثت في الدساتير الموريتانية منذ أول دستور في فترة الإستقلال الذاتي وحتي الآن، فقد تعددت المجالس المحلية وتعددت طرق تشكيلها حسب النهج السياسي الذي تسير عليه البلاد .

ففي البلديات التي أخذ بها دستور ١٩٥٩ كان التشكيل يتم بالانتخاب ولكن لم يبين نوعية هذا الإنتخاب و أحال إلي القانون لينظمه.

أما دستور ١٩٦١ وبعد التعديل الذي أجري علي المادة ٥٣ لم ينص علي كيفية التشكيل مما يعد تقصيرا واضحا أثر بشكل مباشر علي المواطن وجعله في دوامة من فقد ان الذات، في حين أن عدم النص علي كيفية التشكيل جعل المشرع في حرية تامة فإعتمد التعيين الذي يقوم به الحزب الحاكم، ثم عدل ذلك قليلا ليسمح بالإنتخابات شريطة أن تكون اللائحة مقدمة من الحزب نفسه .

بعد إلغاء الدستور ومجيء العسكر بين ١٩٧٨ قامت مجالس جهوية إستشارية في الولايات يتم تعيينها بمرسوم صادر من مجلس الوزراء بناء علي إقتراح من وزير الداخلية، ويبدوا أن دستور ١٩٩١ قد عاد إلي نص المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٩ وقصد أن يعيد نظام البلديات الذي كان قائما في ذلك الوقت .

الفرع الأول الإنتخاب

يعتبر أسلوب الإنتخاب الضمان الحقيقي لأية عملية ديمقراطية لما يحققه من إبعاد للشبهات، وعدم التأثير علي المواطن في إختياره لمن يعتقد بأنهم سوف يمثلون مصالح مجموعته.

وأسلوب الإنتخاب من أقدم أساليب إدارة المجتمعات المتحضرة في المدن اليونانية (أثينا وإسبرطة)، وهو حقيقة أسلوب مقنع وفعال في الحكم علي أي تنظيم لا مركزي.والقول بعدم ذلك يعني نوعا من التناقض ليس فقط في التنظيم القانوني، ولكن في التوجه السياسي وخلط بين الأوراق. فكيف نستطيع أن نخلق شيئا ثم نسلبه شرط البقاء، ليس البقاء الشكلي، وإنما البقاء المثمر الذي عن طريقه نستطيع أن نجني ثماره .

لذلك تتفق أغلب دساتير الدول علي ضرورةالإنتخاب، ومنها آخر دستور موريتاني ٢٠ يوليو ١٩٩١.

رغم أنه لم ينص علي كيفية الإنتخاب (عام و مباشر) وأحال إلي القانون لبيان ذلك، مما قد يتصور معه أن يكون الإنتخاب مقيدا .

لو لم تكن الإحالة إلي القانون من قبل الدستور جاءت لاحقة علي صدور النصوص التي تنظم إنتخاب المجالس الإقليمية والأخذبها ،لأن اللجنة العسكرية للخلاص الوطني كانت قد قطعت علي نفسها في أواخر ١٩٨٦ عهدا بموجبه ستنتهج الأسلوب الديمقراطي ، وأقيمت مجالس بلدية قبل صدور الدستورالحالي بأربع سنوات، مما يعني أن

البحث عن حقيقة الإحالة إلي القانون في تشـــكيل هـــذه المجالس كانت معروفة، وذلك ما نصت عليه المادة ٩٣ من العنوان السابع" النظام الإنتخابي" من الأمر القانوني رقم ٢٨٩ – ٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧ حيث تقول : ينتخب المجلس البلدي لمدة خمس سنوات بواسطة إقتراع مباشر حر وسري.

الفرع الثاني إختصاص المشرع بوضع نظام الانتخابات

أحال الدستور في المادتين ٥٧ و ٩٨ إلي القانون بوضع نظام الإنتخابات.

ففي المادة ٥٧ يدخل في مجال القانون : نظام الإنتخابات والتقسيم الإقليمي للبلاد .

ونظام الإنتخابات هنا بشكل عام (١) ،إلا أنه حرص علي تأكيد ضرورة إنتخاب أعضاء المجالس التي سوف تدير هـــذه الوحدات ،وذلك فى المادة ٩٨: تتولي إدارة هذه المجموعات مجالس منتخبة وفق الشروط المنصوص علي القانون.

لقد خلق دستور ١٩٩١ ظروفا أحسن مما سبق بالقطع، إلا أننا نلاحظ التردد من جانبه فمع إستحداثه لبعض الأسس لم يستطع أن يطلق العنان لنفسه ويكمل بعض الأسس الأخري. فمثلا نص علي الإنتخاب ولكن كان عليه أن ينص علـــي أن يكون عاما ومباشرا،لما في ذلك من بناء أساس ديمقراطي، وهذا الأساس الذي كنا نطمح علي أن ينص عليه الدستور أصبح هو السمه الغالبة في أغلب الدساتير، فكأنما الدستور تقدم خطوة ورجع خطوتين. وقد نظم المشرع الإنتخاب بـــا القانون البلدي رقم ١٣٠ – ٨٦ بتاريخ ١٣ اغسطس ١٩٨٦ المحدد للإجراءات العملية للحملة الانتخابية وعمليات الإقتراع، وبعد صدور الدستور أصبح هو التنظيم الذي يحدد كيفية إنتخاب مجالس المجموعات الاقليمية .

المطلب الثالث إختصاص المشرع بوضع تنظيم الادارة المحلية

أشار الدستور الموريتاني ٢٠يوليو ١٩٩١إلي بعض الأسس التي لا تتجاوز تحديده لأنواع المجموعـــات الإقليميـــة مـــع إمكانية خلق وحدات أخري ، إضافة إلي تشكيل المجالس بالإنتخاب ، وأحال فيما عدي ذلك إلي القانون .(٢)

وكنا نطمح أن يواكب ما وصلت إليه الدساتير العربية والإفريقية في مجال الإدارة المحلية ، خاصة أنه أقـــام مؤسســـات دستورية قادرة على النهوض بالبلاد وإشاعة جو ديمقراطي بضمانه للحريات الممكنة والمعروفـــة في كافـــة الـــدول الديمقراطية ، من حرية التعبير إلي حرية الرأي وحرية التفكير ، وحرية الإجتماع إلي غير ذلك من الحريات.

فكان من الواجب أن لا يتراجع عن إعطاء الإدارة المحلية ما تستحقه من ضمانات كالشخصية المعنويـــة، وأن يكـــون الإنتخاب عاما ومباشرا ، وأسس أخري كفيلة بأن تجعل الإدارة المحلية قادرة علي التحرك في ثقة غير آبهـــة بأطمـــاع الحكام.لقد قال بعض علماء الفقه الدستوري والإداري أنه دائما يستتبع قيام الحكومات البرلمانية ، قيام نظام اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) حتي تكون سندا للنظام البرلماني وتثبت أركانه.

فالإدارة المحلية جزء من العملية الديمقراطية ، ويجب أن تواكب في نضجها وحريتها تلك المؤسسات السياسيةوالدستورية التي أقامها دستور ١٩٩١. كما أحال الدستور إلي القانون في المادة ٥٧ التي أدخلت في مجالـــه :نظـــام الإنتخابـــات والتقسيم الإقليمي للبلادو التنظيم الحر للمجموعات المحلية وإختصاصاها ومواردها.

---

(١) إنتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان والمجالس البلدية.

(٢) خصص الدستور الجزائري ٢٢ نوفمبر ١٩٧٦ مادة وحيدة للإدارة المحلية (المادة ٣٦) حيث قررت أن المجموعات الإقليميـــة هـــي الولاية والبلدية ، ثم أحالت إلي القانون لتحديد أحكام التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للجزائر. وكذلك الدســـتور الســـوري ١٩٧٣ الذي نص في مواده ١٠، ١٢٩، ١٣٠ علي الإحالة إلي القانون في كلما يتعلق بهذه المجالس للمزيد انظر د. أنور رســـلان الأسس الدستورية للإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

الفرع الأول التنظيم الحر للمجموعات المحلية

ذكرت المادة ٥٧ من دستور ١٩٩١ أنه يدخل في مجال القانون التنظيم الحر للمجموعات المحلية ، وهذه العبارة هي ترجمة للنص الفرنسي الأصلي للمادة والدستور ككل:

La libre administration des collectivités locales

ويبدوا أن الترجمة إلي اللغة العربية لم تكن دقيقة لان التنظيم الحر هنا يقصد به حرية إدارة المجموعات المحلية "La libre administration" في مواجهة سلطات الوصاية ، التي تحاول دائما التدخل في شؤون هذه المجموعات المحلية في كافة تصرفاتها القانونية .

وقد لا تكون لحرية الإدارة التي أشار الدستور إليها أهمية كبيرة في ظل غياب كثير من الأسس الأخري ، التي تعطيها سندا قانونيا وضمانا دستوريا لتعرف مالها وما عليها .

ففي ظل هذه الوضعية سوف تجد الإدارة المحلية نفسها محكومة بما يريده المشرع ، فلن يعطيها من حرية الإدارة إلا ما لا يسلبه السيطرة عليها واخضاعها لما يريده .

وعلي العموم فإن الأخذ بحرية الإدارة كمبدإ دستوري ، يكفل قدرة هذه المجموعات علي خلق الحياة في الوحدة المحلية وهو من أهم المبادىء والأسس التي تقيد المشرع في كيفية تناوله لتنظيم الإدارة المحلية ، فتجعل مسعاه دائما نحو اللامركزية ، وتجعل تناوله لها مكشوفا لأن الغالبية العظمي من سكان الوحدة المحلية ستجد نفسها مرغمة علي المطالبة برفع أي قيد لا يتماشي مع ما جاء في الدستور عندما كفل حرية إدارة هذه المجموعات المحلية.

الفرع الثاني إختصاصات المجموعات المحلية

نص الدستور صراحة علي أن تحديد إختصاصات المجموعات المحلية من شأن القانون، لأنه من غير المعقول أن يدرج في صلب الدستور،ذلك أن طبيعة الدستور لا تسمح إلا بكفالة المبادىء والأسس العامة ،ولأن إسنادها إلي القانون يجعلها ميسورة التعديل علي خلاف الدستور.

بيد أن الدساتير يمكن أن تقرر مبدأ عاما في صلب الدستور وهو إختصاص المجموعات الإقليمية بكل الشؤون المحلية (١) ، مع الإحالة إلي القانون فيما يتعلق بالتفصيلات .

ولقد جاء في المادة ٢ من الأمر القانوني رقم ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ :

تكلف البلدية بتسيير المصالح البلدية والمرافق العمومية التي تستجيب لحاجات المواطنين المحليين والتي لا تخضع بطبيعتها أو درجة أهميتها لمسؤولية الدولة .

---

(١) كما نص الدستور المصري ١٩٥٦ في المادة ١٥٩ :تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكلما يهم الوحدات التي تمثلها،ولها أن تنشأ أو تدير المرافق والأعمال الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك علي الوجه المبين في القانون. وهذا الدستور قد خصص ١٠ مواد للإدارة المحلية هي المواد من ١٥٧ إلي ١٦٦.

ويتجلي ذلك واضحا عندما نصت المادة ٢٨ من نفـــس الأمر القانوني علي: يسير المجلس البلدي بواسطة مداولاته شؤون البلدية.

Le conseil municipal regle par ses deliberations les affaires de la commune.

وتحديد الإختصاص بهذا الشكل يترك للمجالس المحلية حرية كبيرة في تحديد المرافق الإدارية التي تريد إنشاؤها والقيـام بإدارتها، ولكن هذه الحرية مقيدة بقيود ثلاثة :

أولها: أن إختصاص المجموعات المحلية مقصور علي المرافق العامة المحلية لا القومية .

ثانيا: أن هناك حد أدني للإختصاص يجب علي المجموعات المحلية أن تقوم به ، وهذا الحد الأدني يتمثل في المرافق العامة الإجبارية .

ثالثا: أن الهيئات المحلية لا تستطيع أن تنشأ ما شاءت من المرافق الإقتصادية (١).

ويمكن القول بأن إختصاصات المجالس البلدية التي بينها الأمر القانوني رقم ٢٨٩-٨٧ ، تؤكـد مبـدأ إختصـاص المجموعات الإقليمية بكلما يهم الشؤون المحلية ، وهو أساس يعد المواطنين و يؤهلهم للقيام بـأدوارهم ، وينمـي روح التضامن بينهم حتي يعملوا علي مباشرة مصالحهم المشتركة ، إضافة إلي توزيع المسؤولية وتنمية الشعور لديهم بأن لهـم كيان ورأي في حل مشاكلهم ، وذلك بإعطاء الصلاحيات اللازمة من أجل سرعة إنجاز وتسهيل الخدمات .

فللمجموعات الإقليمية فى موريتانيا ما ينتظرها ،فالمواطنون بحاجة ماسة إلي أبسط وسائل العيش والراحة، والتعليـم ، والدواء ، والنقل ، وقد لا يطلب منها في الوقت الحاضر أن تصنع المعجزات، لكن عليها أن تحاول السير علي طريـق النهضة بأقاليمها،ولكن للأسف توجد بعض العوائق التي تحول دون ذلك وتتجلي أساسا في رجال الإدارة المحلية الذيـن يتجاوزون في وعودهم الإنتخابية هذه الصلاحيات لخلق عالم من الرفاهية، وما إن يصلوا إلي مجالس هذه المجموعـات المحلية حتي تنقلب تلك الوعود إلي أشياء أخري لا تمت بأية صلة إلي خدمة المواطنين ، وذلـك مـا يجعـل الكثـيرين يتساءلون عن الهدف من إقامة الإدارة المحلية إذا كانت ستؤدي إلي هذه الأوضاع .

لقد صدق من قال : " إن الفرد يتصدر قومه ليدقق بعد ذلك معيار حسابه ، فخطؤه ذنب ، وذنبه جرم ، وجرمه كفر وتلك ضريبة الصدارة ".فالقيادة الرشيدة هي مسؤولية والتزام وأمانة قبل أن تكون صدارة وسلطانا ونفوذا،ومما يحـزن له أن نكون أمام حقيقة أن إرضاء الشعوب من قبل حكامها ، لا يتجاوز حقيقة الأوضاع التي نعيشها بإقامة إدارة محلية غير قادرة علي القيام بأية أهداف ولا تمتلك أبسط إمكانيات الإنطلاق نحو البناء.

ويجزم فقهاء القانون الدستوري والإداري أن معيار التقدم وآليته التي أخذت بها جميع الدول المتقدمة الآن ، هـي الإدارة المحلية الناضجة والمستقرة في الوجدان الشعبي .

فالمشروعات الفردية الصغيرة والكبيرة ستعم البلاد مما يمكن من خلق رؤوس أموال محلية قادرة علي تحريك التنمية وتقليل التبعية وما يعنيه ذلك من خلق أرضية قادرة علي الإنطلاق نحو السعادة والرفاهية .

---

(١) الدكتور مصطفي أبوزيد فهمي ، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ .

الفرع الثالث موارد المجموعات الإقليمية

لما كان توفير حد أدنى من الموارد المالية الذاتية للمجموعات الإقليمية شرطا ضروريا لكي تستطيع تدبير شؤونها ، إضافة إلي أن الإستقلال الحقيقي لهذه المجالس يكمن في قدرتها علي تحصيل موارد مالية ، فإن بعض الدساتير تحرص علـــي أن تنص بصريح العبارة علي الموارد وماهيتها وطبيعتها (١).

والبعض الآخر يكتفي بالنص علي تمتع الوحدة المحلية بالشخصية المعنوية ، وما يعنيه ذلك من تكوين ذمة مالية.

والأخذ بهذا الأساس في الدستور يجنب الوحدة المحلية العديد من المشاكل ويعطيها قدرا أكبر من الإلتزام أمـــام نفســـها وأمام سكانها.

وقد أحال الدستور إلي القانون لتنظيم موارد المجموعات المحلية ككل الدساتير السابقة (دســـتور ٢٢مـــارس ١٩٥٩ ودستور ٢٠ مايو ١٩٦١) فنظمها من خلال الأمر القانوني رقم ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧ والقوانـــين المكملة له(٢).

وهذه الموارد أساسا كما نصت علي ذلك المادة ٦٧ من القانون ٢٨٩-٨٧ هي:

العوائد والضرائب والرسوم والدخول، والهدايا والوصايا والرسوم مقابل الخدمات، و ضرائب إضافية علي أصل الضرائب الوطنية المذكورة في القانون المالي في ظروف يحددها القانون المالي .

وتؤسس هذه الضرائب الإضافية وتحصل في نفس تأسيس وتحصيل الضرائب الوطنية القائمة عليـــها.وســـنعالج هـــذا الموضوع في الفصول القادمة .

وفي الأخيرنستطيع أن نخلص إلي حقيقة أن الموارد المالية ذات أهمية كبيرة بالنسبة لإستقلال هذه المجالس ، وهي بعبـــارة أخري كفيلة بأن تكون هذه المجموعات المحلية، أو لا تكون .

---

(١) الدستور المصري ١٩٥٦ المادة ١٦١ تنص:

تدخل في موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الإعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصلية كانت أو إضافية وذلك في الحدود التي تقررها القانون إلا أن دستور ١٩٧١ المصري قد سجل تراجعا في هذا المجال.

(٢) انظر الأمر القانوني رقم ٠٤-٩٠ الصادر بتاريخ ٦ فبراير ١٩٩٠ المنشأ للنظام الضريبي للبلديات.

خلاصة

تبين لنا من خلال معالجة الإدارة المحلية في نصوص الدساتير الموريتانية الثلاثة (دستور ٢٢ مارس ١٩٥٩و دستور ٢٠ مايو ١٩٦١و دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١) النتائج الآتية :

أولا: أن الدساتير الثلاثة إتفقت في تخصيص أحد أبوابها للنص علي المجموعات الإقليمية ، إضافة إلي مواد أخري في صلب الدستور .

ثانيا: أن هذه الدساتير لم تزد علي بيان أنواع المجموعات الإقليمية ، وطريقة تشكيلها.

ثالثا: في التجارب الدستورية الثلاثة لم يعرف التشكيل الأخذ به بطريقة تجعل هذه المجالس حرة وقادرة علي التميز، بل كان التشكيل دائما يكمله قانون آخر من طرف المشرع العادي.

رابعا : في بعض الأوقات يساورنا الشك حول جدية دستور ١٩٩١ في معالجته للإدارة المحلية ، إذ أنه يتمتع بجو سياسي وإقتصادي وإجتماعي يساعد علي الأخذ بأكبر قدر من الأسس، في حين يمكن أن نلمس بعض الأعذار للتجربتين السابقتين عليه.

خامسا: يحمد للدستور الساري (٢٠ يوليو ١٩٩١) أنه وإن كان قلد سابقيه في الأخذ بنفس الأسس إلا أنه فتح المجال أمام خلق أنواع جديدة، وهو مبدأ يسمح بتجاوب الإدارة المحلية مع تطلعات الشعب وأحلامه في كل حين .

سادسا: أخيرا يمكن القول أن تجربة ٢٠ مايو ١٩٦١ كانت أقل هذه التجارب ثقة في الإدارة المحلية ، وذلك عن طريق التغييرات المتلاحقة للنصوص الخاصة بالمجموعات الإقليمية فيه حتي إستقر علي الأخذ بأساس واحد ألا وهو تحديد الأنواع فقط (الولايات ومنطقة إنواكشوط)،ولا تختلف الولاية عن منطقة إنواكشوط لأنهما وجهان لعملة واحدة ذات طبيعة إزدواجية في تمثيل المركزية واللامركزية في آن واحد.

الفصل الثاني أسس ومقومات الإدارة المحلية في موريتانيا

تمهيد وتقسيم

اللامركزية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية ، تباشر إختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها (١).

فإذا قام هذا التوزيع علي أساس وظيفي عرف باللامركزية المصلحية أو المرفقية ، أما إذا قام علي أساس إقليمي عرف باللامركزية المحلية أو الإدارة المحلية .

وتلجأ الدول إلي الأخذ بالإدارة المحلية لعدة إعتبارات أهمها :

أولا – الاعتبارات السياسية : الإدارة المحلية مظهر من مظاهر الديمقراطية ، وقيامها يؤدي إلي تعاون مستمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي ، ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة .

ثانيا – الاعتبارات الادارية: تأتي الإدارة المحلية كضرورة فنية وإدارية لتحقيق عدد من الفوائد ، أهمها سرعة إنجاز وتسهيل الخدمات ، ومراعاة الظروف المحلية ا... تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الإدارية الجديدة.

ثالثا – الاعتبارات الاجتماعية : فهي تعتبر وسيلة لحصول الأفراد علي إحتياجاتهم ، وهي نظام يهدف إلي تقوية البناء الإجتماعي للدولة، كما تتيح الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدي أعضاء الجماعة المحلية .

رابعا – الاعتبارات الاقتصادية : وفي مقدمتها جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي ، لا مركزية التصنيع ، تحقيق نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية ، ثم العمل علي تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية.

ومهما تعددت الزوايا التي ننظر إلي الإدارة المحلية منها لتقييمها ، فإن المقياس الحقيقي الذي إعتمده فقهاء القانون هو مدي إستكمال الإدارة المحلية للشروط والأركان التي إتفق عليها الفقهاء ، مهما كانت النتائج التي حققتها في مجتمع معين ، لأن تلك النتائج تأثرت بعوامل وظروف سلبا وايجابا.

وأن توافر هذه الشروط العامة أو كمايطلق عليها الأسس العامة أو بعضها هوانعكاس في الوقت نفسه لواقع سياسي وإداري معين ،فوجود هذه الأسس دون تحوير أو تناقص ، سيؤدي بنا إلي القول بأننا نعيش في ظل نظام ديمقراطي وما سينتج عن ذلك ، من أن هذه الإدارة المحلية قادرة علي الخلق والإبداع وتفجير طاقات الشعوب .

أما إذا لم توجد تلك الأسس فإن الإدارة المحلية منطقيا يجب أن لا توجد،وإن وجدت فإنها لا تعدوا كونها منحة من القائمين علي الدولة إرضاء لشعبهم ، أو مجاراة للدول الأخري ، وذلك بالفعل نوع من اللعب أو القفز علي الواقع والحقيقة.لهذا السبب ، فإننا من خلال هذا الفصل سنجيب علي السؤال التالي هل تتوافر وتقوم الادارة المحلية في الجمهورية الاسلامية الموريتانية علي الأسس العامة المتفق عليها؟ .

(١) عطية حسين الأفندي ، النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر ومطالب التطوير ، المؤتمر السنوي الثامن للبحوث السياسية ١٩٩٤/١٢/٥، مركز البحوث السياسية كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ص ٥ .

ويعود هذا الإختلاف إلي إختلاف الأنظمة السياسية والإجتماعية والإقتصادية الخاصة بكل شعب ، ولذلك فإن هذا الإختلاف من ناحية أخري يعكس أهمية إختلاف فقهاء القانون في عدد هذه الأسس ، إذ منبع الإختلاف أنه في الدول ذات الموروث الديمقراطي ، لايطال هذه الأسس الشك مهما كان النص عليها، لأن الإدارة المحلية أصبحت جزء لا يتجزأ من سلوك الفرد ومن الخطط التنموية التي تقوم عليها الدولة وكأن الحديث عنها أصبح من قبيل تحصيل الحاصل.

أما في الدول حديثة العهد بالإستقلال ، فإن الحريات الفردية والجماعية بشكل عام مهددة ومخنوقة ، والإدارة المحلية حديثة العهد ، وبالتالي فلابد من مراعاة توفرها علي الأسس والمقومات التي قامت عليها الإدارة المحلية في إبريطانيا وفرنسا أسوة، لكي تستطيع أن تغير من واقع هذه الشعوب ، وأن تكون شريانا يضخ في عقولهم مبادىء الحرية والمساواة والعدل .

لهذا الإعتبار الذي ينطبق علي موريتانيا فإننا أخذنا بكافة الإتجاهات التي تعالج موضوع الأسس، وقمنا بتوحيدها رغم مايثور بينها من تعارض (٢) وسنتناولها في المباحث التالية:

المبحث الأول وجود مصالح محلية متميزة

المبحث الثاني الشخصية المعنوية

المبحث الثالث الإستقلال الإداري

المبحث الرابع القدرة علي تكوين موارد مالية

المبحث الخامس الرقابة من جانب السلطة المركزية

---

(١) عطية حسين الأفندي، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) حيث يري البعض أن أسس أو أركان الإدارة المحلية لا تتجاوز شرطين هما : وجود مصالح ذاتية، ووجوب إدارة هذه المصالح المحلية عن طريق مجلس مستقل ، في حين يري آخرون إضافة ذمة مالية مستقلة ،وشخصية معنوية كشرطين أساسيين آخرين .والاختلاف يعود في نظر البعض إلي أن الشرطين الأخيرين ليسا في الحقيقة سوي نتيجتين متفرعتين عن إستقلال الوحدات الإدارية وأساس ذلك أن إستقلال الوحدات الإدارية يتبع حتما تمتعها بشخصية معنوية مستقلة وما يتفرع عن ذلك من آثار أخصها تمتع الوحدة المحلية بذمة مالية مستقلة وقدرتها بالتالي علي أن تكون محلا للحقوق والواجبات.

كذلك يري البعض أن رقابة السلطة التنفيذية ليست ركنا، في حين يراها آخرون ركنا أساسيا، ذلك أن تلك المصالح مهما إتسعت فإنها لا تخرج عن كونها جزء من إختصاص السلطة التنفيذية وما يتطلب ذلك من حفظ هذه الصلة عن طريق الرقابة الادارية، والقول بغير ذلك يؤدي إلي إعتبار هذه الوحدات الإدارية دولا داخل الدولة . للمزيد من التفصيل انظر الدكتور فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية ، مجلة العلوم القانونية والإقتصادية العدد الأول يناير سنة ١٩٦٦ السنة الثامنة ، صفحة ١ وما بعدها .

المبحث الأول وجود مصالح محلية متميزة

يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها: الإعتراف بوجود قضايا محلية ، يسند أمر إدارتها إلي هيئات منتخبة تتمتع بإستقلال نسبي في إطار خضوعها لوصاية إدارية تمارس عليها من قبل السلطات المركزية.

ونستخلص من هذا التعريف أن نقطة البداية في اللامركزية الادارية هي الإعتراف بوجود مصالح خاصة إقليمية من الأجدر أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر.

ولكي تكتسب المصلحة الصفة المحلية ينبغي توفر شرطين:

الشرط الأول: أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وآمال الغالبية العظمي من سكان الإقليم ، فالحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها قد لا تكون من تلك الحاجات التي تعبر عن آمال البعض ، وعزز هذاالشرط بالظروف الإقتصادية والسياسية والإجتماعية المتحررة في عالم اليوم ،عندما أصبحت الدول تتخلي تدريجيا عن كثير من المرافق العامة للنشاط الخاص ، فيما يسمى بالخصخصة كما قد يكون في بعض الدول الفقيرة نقص كبير في إشباع حاجات ملحة وأساسية ، وذلك قطعا سوف يترتب عليه إدخال كثير من هذه المصالح والحاجات في وجدان سكان الإقليم .

لذلك فإن الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة هو توجه سياسي وإقتصادي وإداري ، يطمح إلي دفع عجلة التنمية في جميع مدن وقري البلاد.

ولعل ذلك التوجه هو ما يؤرق الحكومات في الوقت الحاضر ، لأن تطلعات الناس وآمالهم في حياة كريمة ومستوي أرفع من الحياة ، جعلت الخدمات التي كانت تعتبر من الأمور الكمالية الآن أساسية ، بل أصبحت حقوقا ثابتة للمواطنين وبذلك إقترن مفهوم الحرية السياسية ، بمفهوم الحرية الإجتماعية (١).

فقد إختلفت المفاهيم التي مرت بها الدولة منذ قيامها ، ذلك أن حماية المجتمع وصيانة النظام فيه من العدوان الخارجي وحفظ الأمن وتحقيق العدالة بين أفراده ، أصبحت من المفاهيم التقليدية والتاريخية ، فلم تعد الدولة مجرد دولة حاكمة أو دولة حارسة،بل إرتبطت وظائف الدولة في العصر الحاضر بإتجاهات فكرية وسياسية جديدة ، وإتجهت الدولة إلي التدخل في حياة الأفراد من أجل رفع مستوي معيشتهم ، وأصبحت الدولة خادمة أكثر من كونها حاكمة .

ونتيجة للتوسع في مجال الخدمات التي تقدمها الدولة تعقدت العلاقات الإجتماعية ، وظهرت ضرورة مشاركة المواطنين في الإدارة والحكم ، إذ أصبحت الدولة لا تستطيع لوحدها أن تقوم بمسؤولياتها التي شملت التعليم والصحة والرعاية الإجتماعية... فكان عليها أن تفجر طاقات الجماهير ليقوموا بمسؤولياتهم بأنفسهم ،وإتضح أن الدولة كلما حكمت أ قل كلما أرادت أكثر (٢) .ولكن على أي أساس يمكننا القول بوجود مصالح محلية ؟.

إن الإعتراف بوجود مصالح محلية سابق علي قيام الإدارة المحلية ذاتها بالطبع ، ذلك أنه للإسباب التالية تقرر الدولة أن هناك مجالات فرضت نفسها علي شخصية الدولة:

---

(١)مصطفي الجندي ، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها ، مرجع سابق، ص ١٠٨ .

(٢) مصطفي الجندي، المرجع السابق ، ص ١٠٩.

السبب الأول: طبيعة خاصة لبعض الاقاليم تري الدولة أنه يجب أن تترك إدارتها لسكانها ، نظـرا لتمسـك هـؤلاء المواطنين بها ومعرفتهم دون غيرهم بهذا المجال (الزراعة ، المناجم ، الصيد.......)

السبب الثاني: رغبة الدولة في زيادة إمكانياتها الإقتصادية ، من خلال تنمية أحد المجالات التي تري أن بإمكانـه بعـث التنمية ومساعدة الدولة في خلق إكتفاء ذاتي أو زيادة صادراتها في سلعة معينه.

السبب الثالث: ضعف الدولة عن إشباع بعض الحاجات نظرا لظروف إقتصادية ، فتلجأ إلي الإعتماد علي المواطنـين في إدارة هذا المجال كنوع من التلاحم الوطني ، مما يعطي دفعة معنوية للمواطنين أنفسهم في أن يكونوا وفي أن يشبعوا هـذه الحاجة لأنفسهم وبإمكانياتهم الخاصة وأحيانا بمشاركة الدولة نفسها . وكما يبدو فإن هذه الإعتبارات كافيـة لإقـرار الدولة وجود تلك المصالح إضافة إلي معايير أخري تقديرية .

الشرط الثاني: أن لاتتناقض وتضر بالمصلحة العليا للدولة ، أي مصلحة المجتمع في الوحدة والبقاء متماسكا وقائما علـي الروابط التي جمعته حتي أصبح وحدة واحدة .

إذا عرفنا الطريقة التي تظهر بها هذه المصالح وتجعلها خاصة، وتشكل بالتالي مكانـا في سياسـة الدولـة الإقتصاديـة والإجتماعية والسياسية والإدارية .

إلا أن سؤالا آخر يطرح نفسه، وهو كيف يتم توزيع النشاط الإداري الذي سـوف يعـالج هـذه المصـالح ، بـين الحكومةالمركزية والوحدات الإدارية،خاصة إذا علمنا أن الدولة لا يمكن أن تفتح الباب علي مصراعيه، فلابد لها مـن تحديد الجرعة التي تري أنها تناسب إدارة هذه المصالح الذاتية ا لمتميزة،فسلطان الدولة قائم في كافة المجالات،والوحـدات الإدارية المحلية يجب أن تأخذ ذلك بعين الإعتبار ، فقد يكون رأي المواطنين أن تترك لهم الحرية الكاملة لإدارة المرافـق التي يرونها ضرورية لهم ،وفي نفس الوقت يكون للدولة رأي آخر نابع من توجه معين، أو بعبارة أخري كيف يتم تحديد المرافق التي تدار مركزيا بواسطة السلطة التنفيذية ، وتلك التي تدار لا مركزيا بواسطة الوحدات الادارية المحلية ؟.

فى الحقيقة أن وجود معيار مطلق للتفرقة بين المرافق الوطنية ، والمرافق المحلية يكاد يكون مستحيلا (١)، ذلـك أن مـن المرافق مايعتبر قوميا من بعض الوجوه ومحليا من بعض الوجوه الأخري، وعلي ذلك فإن الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية الخاصة بكل دولة ، هي التي تؤدي إلي إختلاف مدي المرافق المحلية أو الذاتيـة الـتي تسـند إدارتهـا إلي الوحدات الإدارية .

ويري بعض الفقهاء أن هناك بعض المرافق العامة لا يقبل بحكم طبيعته الخضوع للنظام اللامركزي، كمرافـق الدفـاع والقضاء والشرطة ، إذ أن هذه المرافق ومثيلاتها في نظر هذا الفريق تتعارض بطبيعتها ومبدأ فصلـها عـن السـلطة التنفيذية ، حتي ولو منحت إستقلالا في إدارة شؤونها والتصرف في أموالها (٢) .

إلا أن التمسك بما قيل في المذهب الفردي قد لا يتفق وعصرنا الحالي ، لما يتميز به من تدخل الدولة في مختلف الميـادين الإقتصادية والإجتماعية ، كما أنه لا يتفق وطبيعة النظام اللامركزي.

---

(١) الدكتور فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ،مرجع سابق ،ص٤٣.

(٢) الدكتور فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، مرجع سابق ص٤٣.

حيث أنه يرمي أساسا إلي تحسين إدارة المرافق العامة ومـــا ينتج عن ذلك من تنمية إقتصادية وإجتماعية(١).

ويمكن القول بصفة عامة أن الخلاف في طريقة إدارة هذا المرفق أو ذاك لا ينصرف إلي طبيعة المرفق في حد ذاته ، بل من حيث النظر إليه في جملة من المتغيرات المحيطة بالدولة ككل من ظروف إقتصادية وإجتماعية وسياسية.

ولذا قيل بحق " لا يوجد شيء ثابت لا يقبل أن يتحول بطبيعته إلي أي نظام آخر ، والمسألة متروكة في نهاية المطـاف إلي من له الحق في ذلك، وهذا الأخير بطبيعته غير ثابت ، لأنه يعيش فى ظروف إقتصادية وإجتماعية وسياسية متغيرة دوما".

إن النظام اللامركزي مرتبط بإزدياد نشاط الدولة ، ذلك أنه كلما تعددت وظائف الدولة وإتسع نطاقها تعين إسـتقلال بعض المرافق التابعة للإدارة المركزية وإسناد إدارتها إلي الوحدات المحلية .(٢)

ولتحديد المصالح الذاتية للوحدات إنقسم القانون الوضعي إلي طريقتين هما:

الطريقة الاولى: أن يقتصر إختصاص الوحدات اللامركزية علي بعض المصالح الذاتية دون البعض الآخر ، ولذلك فإن إختصاصها يحدد علي سبيل الحصر.

وهذا الإتجاه يمثله النظام الإبريطاني، اذلا يحق لهذه الوحدات أن تمارس أي نشاط يخرج عن هذا التحديـد إلا بتشـريع مستقل ، كما أن كل هيئة لا مركزية إقليمية لا تتمتع بذات الإختصاصات التي يتمتع بها غيرها ، وإنما يكون لكل هيئة من الإختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة بها. (٣)

الطريقة الثانية: ويتزعمها النظام الفرنسي ، الذي يقضي بأن يتسع إختصاص الوحدات الإدارية بحيث يشمل جميـع المصالح التي تهم سكان الوحدة الإقليمية ، كأن ينص القانون علي أن يختص مجلس المحافظة أو مجلـس المدينـة أو المجلس القروي بكافة الأعمال التي يراها من مصلحة المحافظة أو المدينة أو القرية. (٤)

وتأخذ موريتانيا بالطريقة الثانية نتيجة للتأثر بالنظام الفرنسي إبان فترة الإستعمار .

وبصفة عامة يمكن إجمال المصالح الذاتية التي قامت الوحدات الإقليمية من أجل معالجتها إلي ثلاثة أنواع كترجمة حقيقيـة لمتطلبات التنمية والتقدم، في دولة مازالت تعاني كباقي الدول النامية من مشاكل إقتصادية وإجتماعية أثـرت بشـكل مباشر علي المواطن في كل أنحاء البلاد .

نقسم هذا المبحث الي ثلاثة مطالب:

المطلب الأول	البناء
المطلب الثاني	التسيير
المطلب الثالث	صيانة التجهيزات

---

(١) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها.

(٢) الدكتور فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، المرجع السابق،ص٤ ٤.

(٣) الدكتور سليمان محمد الطماوي ، مبادىء القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٤) الدكتور فؤاد العطار ، مرجع سابق ،ص ٤٤.

المطلب الأول البناء

جاء في عرض الأسباب التي أدت إلي إلغاء الأمر القانوني ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦المنشيء للبلديات بالأمر القانوني رقم ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ ،أنه يجب أولا إعطاء البلدية الصلاحيات التي يتمتع بها الشخص الإعتباري المتميز عن الدولة، وخاصة الصلاحيات المحددة للأملاك العامة.

كما جاء فيه أنه فيما يخص الصلاحيات بين البلدية والدولة ، فإن مشروع الأمر القانوني يؤثر ملاءمة التضامن المحلي الملموس من طرف السكان مع المصالح البلدية التي سيسرها المنتخبون بفعالية أكثر في الصالح العام.

وأشار إلي أنه من بين هذه المصالح البناء الذي يعكس حاجة الدولة إلي خلق بنية تحتية قادرة علي التحرك بعجلة التنمية ، لأن البلاد قد تأثرت بالواقع المؤلم عشية الإستقلال (٢٨ نوفمبر١٩٦٠) ، فلم تكن توجد مدارس ولا مستشفيات ولم يترك المستعمر الفرنسي أي بنية تحتية ، لذلك كثيرا مايفتخر الموريتانيون بأن ماوصلت إليه بلادهم الآن هو من كدهم ومثابرتهم وتضحيتهم وليس ميراثا من المستعمر الفرنسي .

إن ضرورة البناء والتسيير والصيانة هو الهدف غير المعلن من طرف الدولة الموريتانية ، إذ أن حقيقة هذه المجالس المحلية ليست إشاعة ذلك الجو الحر والديمقراطي بين المواطنين بالصورة التي ينظر إليها البعض ، بل إنها تمثل تطبيقا حيا لسياسة الدولة في المجالات كافة وخاصة في المجال الإقتصادي والإجتماعي ، ولا يمكن القول أن القائمين علي الإدارة المحلية يجهلون إمكانيات البلاد الإقتصادية وهم في مباشرة إدارة المجالس المحلية ، ذلك أن نجاح الإدارة المحلية في تحقيق أهدافها مرتبط بشكل مباشر بقوة الاقتصاد الذي تعيش فيه وسنلقي نظرة عابرة علي أهم ملامح الإقتصاد الموريتاني.

يتكون الإقتصاد الموريتاني من قطاعين رئيسيين هما : القطاع الحديث(التعدين والصيدالبحري)والقطاع التقليدي(الزراعة).وقد إتبعت الدولة منذ إستقلالها أسلوب التخطيط المتوسط الأجل فتم وضع أربع خطط في الفترة من ١٩٦٣ إلي ١٩٨٥وذلك علي النحو التالي :

١- الخطة الأولي للتنمية الإقتصادية ١٩٦٣-١٩٦٦
٢- الخطة الثانية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ١٩٧٠-١٩٧٣
٣- الخطة الثالثة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ١٩٧٦-١٩٨٠
٤- الخطة الرابعة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ١٩٨٠-١٩٨٥

وإتسمت هذه الفترة بسيطرة الدولة التامة علي الإقتصاد بسبب سيادة منطق الدولة المتدخلة حينها، وضعف القطاع الخاص من ناحية أخري. (١)

بعد هذه الفترة شهد الإقتصاد قيام برنامجين تميزا بتدخل البنك الدولي في الإشراف عليهما، فقد إنطلقا منذ ١٩٨٥ الأول يسمي برنامج التقويم الإقتصادي والمالي (١٩٨٥-١٩٨٨)، والثاني يسمي برنامج الدعم والدفع خلال الفترة من ١٩٨٩-١٩٩١ .إن هذه الخطط والبرامج التنموية تقوم علي جملة من الإعتبارات والإمكانيات التي تمتلكها البلاد ، ولاشك أن تلك الإمكانيات يمكن أن تكون موضع إهتمام من قبل المجموعات المحلية .

(١)الصوفي ولد الشيباني ، سياسات الإصلاح الإقتصادي في موريتانيا مع الإشارة إلي دور الموازنة العامة في تنفيذها، ماجستير غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ١٩٩٣ ،ص ٢٢.

فالجمهورية الإسلامية الموريتانية تحتل الدرجة الثالثة بـــين البلدان العربية من حيث عدد المواشي، التي تعيش معظمها في المناطق الرعوية الوسطي والجنوبية من البلاد، وهي تعطي مواد إستهلاكية للمواطن كاللحوم والألبـــان إضافـــة إلي الجلود والوبر والصوف، وتتكون أساسا من الأبقار والأغنام والماعز والإبل، وقد كانت هذه الثروة موضـــع إهتمـــام للنهوض بها من أولويات البرامج والخطط الإقتصادية وخاصة الخطة الرابعة (١٩٨٠-١٩٨٥) .

كما تمتاز البلاد بوجود ثروات متنوعة من المعادن كالحديد والنحاس والجبس والفوسفات، و تمتلك شاطئا ممتدا علـــي المحيط الاطلسي (٦٥٠ كم) تتلاقي في مياهها الإقليمية التيارات البحرية الدافئة والحارة ، الأمر الذي هيأ لمياهـــها أن تكون مأوي للكثير من أنواع الأسماك والأحياء المائية التي تهاجر في معظم فصول السنة من جميع المناطق الأخري للتمتـــع بالحياة والعيش في هذه المياه الفريدة من نوعها (١).

إن الهدف من وراء هذه الخطط بشكل عام هو الرفع من مستوي المواطن، وضمان نمو مستمر و تمويـــل ذاتي لكافـــة القطاعات وإستيعاب اليد العاملة ، وإيجاد فائض من السلع يسمح بالتصدير ، والوصول بالبلاد إلي مستوي الإكتفـــاء الذاتي في كافة المجالات.

وان قيام هذه الأهداف علي مستوي كل وحدة محلية أحد الأهداف التي تطمح الدولـــة إلي تحقيقـــها ، فالإمكانيـــات السابقة التي تتمتع بها البلاد تتوزع علي كافة هذه الوحدات ، وبإمكان كل وحدة محلية بمساعدة الدولة أن تعمل علـــي تحقيق الجانب الخاص بها ، بل إنها في ذلك تمتلك فرصة أحسن من الدولة نفسها إذهي تجمع عندها الإمكانيات الفردية لسكان الجماعة المحلية ، وبإمكانها تحريك شعورهم نحو تطبيق الخطط الإقتصادية التي تنتهجها الدولة .

إن المصالح الذاتية التي نقصدها لا تعني بالضرورة التماثل و التشابه بين مصالح الوحدات المحلية، ولكنها تعني بدرجـــة أخري حاجة هذا المجتمع المحلي إلي تلك المصلحة ، دون النظر إليها خارج ذلك المجتمع أو بالمقارنة مع مجتمع محلي آخر.

والحقيقة أنه لا يمكن فهم أن إسناد هذه المصالح إلي المجموعة المحلية هو نوع من التخلي عنها من طرف الدولة، وأن هذه المجالس لا يمكن أن تقوم بما عجزت عنه الدولة نفسها ، فالدولة بإسنادها لهذه المصالح لن تحاسب المجموعة المحلية إذا هي لم تنجزها ، ولكنها بطريقة مسؤولة تجعلها علي علم بالأهداف التي تطمح الدولة (المجتمع) إلي تحقيقها حسب حاجتـــها للنهوض بهذا المجتمع ، وعلي هذه المجموعة المحلية أن تقوم بتلك المصلحة كلما ساعدتها الظروف علي ذلك .

إلا أننا يجب أن نلاحظ في هذا المجال أن الدولة الموريتانية لم تقم بالحد الأدني من البنية التحتية منذ ١٩٦٠ وحـــتي الآن ،مما يعني أن إسناد إقامة محطات كهربائية ومحطات ضخ للمياه في أحد الأقاليم يعتبر مطلبا مجحفا إن لم نقل مســـتحيلا، ويجب أن يكون المطلوب من المجالس المحلية القيام به مبني على شوط كبير قطعته الدولة في بناء المجتمـــع، وإلا فكيـــف نطلب من مجالس محلية قليلة الإمكانيات أن تقوم بمالم تقم به الدولة بثقلها السياسي والإقتصادي.

إن المركزية هي الأصل في إدارة المجتمعات وعليها أن تكون نهضتها بالمجتمعات محسوسة ،وعليها كذلك أن تسلم كـــل قرية وكل مدينة للإدارة المحلية بإمكانياتها التي تسمح لسكان القرية أو المدنية الإنطلاق نحو المزيد من التقدم.

لقد كانت ضرورة البناء هي السبب الأساسي لإستحداث الولاية كمجموعة إقليمية مزدوجة، فقد جـــاء في المذكـــرة الإيضاحية لمشروع قانون تعديل المادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ قصـــد إستبدال البلديـــات بالولايـــات أن ضرورات التنمية الاقتصادية أصبحت تملي جمع إمكانيات البلاد علي مستوي وحدات إقليمية أكثر فاعلية

(١) مجموعة باحثين ، موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع ، مرجع سابق، ص ١٤٥.

تتلاءم ومتطلبات النهوض بـــالبلاد إقتصاديـــا وسياســـيا وإداريا ،لذلك فإن المشرع أعطي مجالات معينة للوحـــدات الإقليمية قصد بناء مشاريع تنموية ، قادرة علي دفع عملية التنمية وفي نفس الوقت فرض كذلـــك عليـــها ضـــرورة المشاركة في البناء من خلال دعم العمل الحكومي (١).

واخيرا أباح المشرع لهذه الوحدات بناء المشروعات أو المساهمة في إنجازها ، دون أن يلزمها بذلك صراحة (٢).ويمكـــن حصر مصلحة البناء كما نصت علي ذلك القوانين المنظمة للإدارة المحلية فيما يلي:

- بناء المنشآت المدرسية للتعليم الأساسي،بناء المنشآت الصحية،بناء مراكز حماية الأمومة والطفولة،بناء الطرق.

ويمكن ملاحظة أن المصلحة المحلية وفقا للنظام الفرنسي ، تمكن الوحدة المحلية من أن تدير أو تبني نفس المرافق التي تشـــبه المرافق التي في إختصاصها ، وعلي ذلك فإن صلاحيات المجالس المحلية في البناء تتحدد علي أساس متطلبات الوحدة المحلية، إنطلاقا من إعتبار أن الوحدة المحلية خلقت لكي تنفذ جزء من إختصاصات السلطة التنفيذية .

كما يمكن ملاحظة أن المرافق التي يمكن للبلدية بصفة عامة بناءها ، يجب أن تكون مستجيبة لحاجيات المواطنين المحليين وأن لا تخضع بطبيعتها أو درجة أهميتها لمسؤولية الدولة (٣).

المطلب الثاني التسيير

يعد التسيير من أهم الصلاحيات التي منحت للوحدات المحلية في موريتانيا ، لأنه يعالج المرافق التي تديرها هذه الوحدات سواء تلك التي أحيلت إليها من طرف الدولة ، أو التي أنشأتها هي وقامت ببناءها كما ذكرنا سابقا .

ويمتد التسيير إلي أبعد من ذلك حيث أنه يعالج جميع ممتلكات الوحدة المحلية ونشاطاتها ، ولذلك فإنه أســـاس معالجـــة الإدارة المحلية لمهامها ، وهو في نفس الوقت أساس الإعتراف بوجود مصالح ذاتية لاي تجمع سكاني ،فقبل تصنيـــف أي نشاط أو مصلحة وإعتباره يحقق آمال الغالبية العظمي من السكان ، لابد من التفكير في قدرة من سيوكل إليه تسييره، لأنه بالتسيير تتحقق النتيجة المرجوة وهي إشباع حاجات المواطنين ،كما أن تحديد من الذي سيقوم بالتسيير وكيف يتـم تعيينه هو أساس آخر كذلك من الأسس المهمة للإدارة المحلية ، وهم الذين سينتخبهم المواطنون ويكلفونهـــم بتســـيير أمورهم.

إن القدرة علي التسيير وما ينتج عنها هو المحك الحقيقي للحكم علي الإدارة المحلية بشكل عام ، ســـواء في مواجهـــة السلطة المركزية التي ستطمئن علي أن من أوكلت إليه هذه المهمة أهل لها ، أو بالنسبة للمواطنـــين أنفســـهم الذيـــن ستشبع حاجاتهم، مما سيعزز تمسكهم بوحدتهم المحلية وإيمانهم بها وتخفيف ضغطهم علي الحكومة ، مما يوفر لها جهدا يمكن أن تعالج به قضايا أخري.

---

(١) انظر المادة ٢٨ من الامر القانونى ١٢٨-٨٣ بتاريخ ٥ يونيو ١٩٨٣ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط،وانظر كذلك القانون رقـم ٢٤٣-٦٨ بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٨ المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط،و القانونين رقم ١٤٤ - ٨٠ و ٠٢٦ - ٧٩ المنظمـين للولايـات ومنطقـة انواكشوط.

(٢) المادة ٢٩ من الأمر القانوني ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ المنظم للبلديات.

(٣) المادة ٢ من الامر القانوني ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧.

ويمكن القول أن القائمين علي الوحدة المحلية يسيرون جميع شؤون الوحدة وبالخصوص:

-تسيير الميزانية الخاصة بالوحدة المحلية .

-تسيير الأسواق .

-تسيير المنشآت الخاصة التي تضمن توفير المياه والإنارة العمومية.

-تسيير النقل الحضري والصحي والمدرسي .

-تسيير المنشآت الرياضية والثقافية .

-تسيير الخطط الخاصة بالأرياف وبرامج التجهيز الإقتصادي.

-الحالة المدنية .

-الوقاية الصحية.

-المروج والحدائق.

-المقابر

-إستصلاح وتسيير القطع الأرضية التي تقتطعها الدولة للبلدية .

المطلب الثالث صيانة التجهيزات

تعد الصيانة كذلك من أهم المصالح التي أنيطت بالوحدات المحلية ، وتأتي هذه المصلحة كمتابعة للمرافق التي تديرها هذه الوحدات ، والتي من خلالها يتم إشباع حاجات السكان المحليين .

وتزداد أهمية صيانة التجهيزات في موريتانيا لأنه من الصعب إستبدال الأجهزة والمعدات، وقد يأخذ وقتا أكثر مما يؤثر علي سير هذه المرافق بإضطراد وإنتظام ، وبالتالي فلابد من العمل على صيانة هذه المرافق سواء تلك التي حولت إلي البلدية وكانت قائمة أو تلك التي ستنشأها.

وقد ذكرت القوانين المختلفة التي عالجت الإدارة المحلية الجوانب المختلفة التي تنم عن إتجاه الدولة نحو التنمية القاعدية وهي كالتالي :

-صيانة الطرق المحلية .

-صيانة وتجهيز المنشآت المدرسية للتعليم الأساسي.

-صيانة المنشآت الصحية ومراكز حماية الامومة والطفولة .

-صيانة المروج والحدائق.

ومما تجدر ملاحظته أن المصالح الأساسية التي إعتمد عليها المشرع الموريتاني في الأخذ بالإدارة المحلية هي مصالح تتشلوك فيها جميع الوحدات المحلية، إلا أن أهمية تلك المصالح تختلف من وحدة إلي أخري حسب عدد السكان،وشساعة الإقليم أو الولاية إلي غير ذلك من المميزات، كما يلاحظ أن هذه المصالح في حد ذاتها هي أساس أي تنمية إقتصادية وإجتماعية وهذا يعنى أن أهمية هذه المصالح الذي ذكرها المشرع جاءت نتيجة لما يلي:

١- أن البلاد لم تعرف قدرا كبيرا من الإدارة المحلية بإمكانه النهوض بها ، فالإدارة المحلية في موريتانيا كانت متوجسة وحذرة ومتقطعة علي فترات ولذلك لم تستطع أن تخلق شيئا. كما أن الدولة وسياساتها لم تستطع خلق بينه تحتية في بلاد شاسعة ،ولذلك فإن الإدارة المحلية مهمتها الأساسية هي توطيد الجهود الحكومية مع

الجهود الشعبية ، ويبدوا أن الجهود مـــن كــلا الطرفين لم تكلل بالنجاح نظرا للظروف السياسية المتغيرة منذ الاستقلال وحتي الآن .

٢- لقد كشفت تجربة البلديات الحديثة منذ ١٩٨٦ والتي كانت بداية للمسلسل الديمقراطـــي في البـــلاد ومـــا إستطاعت هذه البلديات أن تخلقه في ظل هذه الظروف الطيبة عن الأخطاء الجسيمة التي إرتكبتها الحكومـــات السابقة، فلم يكتب للإدارة المحلية منذ الإستقلال وحتي ١٩٨٦ أن تعيش في ظل مناخ ديمقراطي، ولذلــــك لم تستطع أن تخلق إنسانا موريتانيا قادرا علي الخلق والتحدي ، ومما زاد الطين بلة أن إجتاحت البلاد موجة مـــن الجفاف والحروب (حرب الصحراء) أتت علي الأخضر واليابس .

وفي إعتقادنا أن الإدارة المحلية الموريتانية لو كانت متمتعة بإستقلالية ذاتية ومستقرة في وجدان المواطن الموريتاني لاستطاعت علي الأقل أن تخفف من وطأة تلك الظروف كما حدث في ابريطانيا ، إذ بالرغم من الدمار الشديد الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ، ظلت الإدارة المحلية تمارس نشاطها في الأقاليم بكفاءة عالية مما ساعد علي إحتفاظ الشعب بروحه المعنوية وصموده إلي أن حقق النصر .

٣- أن الإدارة المحلية في تاريخها لم تكن خيارا إستراتيجيا وتنمويا إلا بعد ظهور نظام البلديات الحديثة، فوضعـــها في وحدة إدارية مزدوجة تجمع بينها وبين السلطة المركزية كان نوعا من المراوغات السياسية كإقصاء الزعامـــات التقليدية والنعرات القومية التي كانت تسيطر علي البلديات إبان الإستقلال، فجاء نظام الولايات كضـــرورة سياسية لتفكيك تلك الرموز ونفس الشيء حدث عندما أو كل إلي تنظيم هياكل تهذيب الجماهـــير في فـــترة الحكم العسكري إدارة الجمعية الإقليمية (المجلس المحلي للولاية) من أجل أن تتسلل هذه التنظيمات إلي كـــل بيت وأسرة رافعة شعار تعبئة الشعب ، ولكنها في الحقيقة كانت أمنا وقائيا لخوف النظام القائم آنـــذاك مـــن الإنقلابات .

٤- كما يكشف الأخذ بهذه المصالح من ناحية أخري أن البلاد لم تعرف السير بجدية علي طريق التنميـــة ، وكـــأن الذين حكموا البلاد منذ الإستقلال كانت لهم مشاغل أخري تشغلهم غير بناء المواطن الموريتاني ماديا ومعنويا ، ولا أعتقد أن التركيز علي إدارة محلية ناشئة دون إعطاءها أجهزة وإمكانيات وتوضيح الخطط التي تنتهجـــها الدولة بقادرة علي فعل ما لم تقم به حكومات علي مدي ٤٠ سنة .

٥- من المؤسف حقا أن هذه المصالح التي ذكرتها القوانين المنظمة للإدارة المحلية تتشابه المدن الكبـــيرة والصغـــيرة والأرياف في حاجتها إليها ، وكأن البلاد لم تعرف بناء أو تعميرا في أي مدينة أو قرية حيث كان من المعقـــول أن تكون عواصم الولايات أكثر تقدما من غيرها من المناطق لكن ذلك لم يحدث.

٦- لقد إستطاعت آخر تجربة إدارية محلية (البلديات ١٩٨٦) أن تقوم بالكثير من هذه المصالح ، فتم فك العزلـــة عن كثير من الأحياء بواسطة الطرق ، وتعمير هذه الأحياء بالمدارس الضرورية لها، إضافة إلي إزدياد النشـــاط التجاري بشكل عام وذلك بإزدياد الأسواق والمتاجر المحلية إلي غير ذلك، وقد لقيت ترحيب كافة المواطنين بهـا وإلتفافهم حولها كمنقذ وباني ظهر من جديد، وكأن البلاد قد نالت إستقلالها الحقيقي بميلادها.

المبحث الثاني الشخصية المعنوية

من الأسس العامة والهامة لوجود الإدارة المحلية هو الإعتراف لهذه المجموعات الإقليمية بالشخصية المعنوية ، فلا تعتبرهذه المجموعات أشخاصا إدارية بدون تلك الشخصية وما يترتب عليها من آثار ونتائج.

ولقد مرت نظرية الشخص المعنوي بعدة مراحل مختلفة حيث ذهب إتجاه في الفقه إلي إنكارها وعدم الإعتراف بها إنطلاقا من أن الأمور قد تصلح بدونها، فقد رأي الفقهاء" أهرنج" ، "بلانيول" ، "بارتليمي" ومن سار علي نهجهم أن لا ضرورة للأخذ بتلك الفكرة وإقترحوا الأخذ بفكرة أخري هي " الملكية المشتركة " " Proprieté commune" (١)،ومن ناحية أخري تجلت تلك الآراء الرافضة لتلك الفكرة عند الفقيه الفرنسي " جيز" بنوع من السخرية في محاولة لتسفيهها وذلك بقوله: " أنه لم يسبق له تناول طعام الغذاء مع شخص معنوي".

وعند ديجى "Diguit" في إنكار فكرة الحق أساسا ، فالحقوق عبارة عن مراكز قانونية ينشأها القانون وليست قدرات إرادية ، فالقانون هو الذي ينشأ ويحمي الحقوق كمراكز قانونية، سواء كانت فردية أو جماعية وذلك وفقا لمقتضيات التضامن الإجتماعي.

لكن الإتجاه الغالب في الفقه قد إعترف بفكرة الشخصية المعنوية رغم أن ذلك الإعتراف لم يخل من الإختلاف الذي تمحور أساسا حول " طبيعة الشخص المعنوى" هل هو حقيقة أم مجاز؟ وفي ذلك ظهرت نظريتان أولاهمانظرية الإفتراض القانوني "المجاز" Theorie de la ficton juridique التي يري أنصارها أن الشخص القانوني حقيقة هو الشخص الطبيعي أو الإنسان الآدمي لما يملكه من أهلية تجعله قادرا علي تحمل الحقوق والواجبات ، والحق قدرة إرادية والإرادة لا تكون إلا للإنسان وكما يقول هيجل " أن للمرء الحق في توجيه إرادته نحو أي موضوع بوصفه غايته الحقيقية الايجابية، وعلي هذا النحو يصبح الموضوع ملكا له".أما القول بالشخصية المعنوية أو الإعتبارية فهو من قبيل الافتراض ، لأن ليست له إرادة، بل هو مجرد إفتراض من صنع المشرع الوضعي ، فهو منحة منه لمجموعة من الاشخاص أو الاموال بهدف تحقيق غرض معين. فالشخصية المعنوية تكون منحة من الدولة وهي التي تحدد لها متي تبدأ ومتي تنتهي،ومقدار ما تمتع به من حقوق وما تلتزم به من واجبات.

وقد إعترض جانب من الفقه علي ذلك إنطلاقا من أن ذلك الإفتراض سينتج عنه أن تصبح أموال الشخص المعنوي بدون مالك ، إذ لايجوز له تملك الأموال لأن كل ذلك مجرد إفتراض ، كما أنه لا يمكن تصور مسؤولية الشخص المعنوي ماديا أو جنائيا وذلك علي أساس إنعدام الإرادة الذاتية . فالإرادة هي التي تفعل بحرية، والفعل لا يمكن أن ينسب إلي إلا إذا كانت إرادتي تتحمل مسؤولية أن سلوكي يحدث تغييرا في وضع الأشياء التي تواجه إرادتي ، وتتحمل إرادتي مسؤولية عملها بصفة عامة فالمجرم مسؤول عن جريمته ، والريح الدافئة تسبب ذوبان الجليد.

كما أن إناطة الدولة بإنشاء وإنهاء بل وتحديد القدرات الخاصة بالشخص المعنوي، أثر علي فعالية نظرية الإفتراض القانوني أو المجاز ، إضافة إلي أن من قصور هذه النظرية أنها لم تجب بصراحة علي ماهية تمتع الدولة نفسها بالشخصية المعنوية .

---

(١) فكرة الملكية المشتركة مقصورة علي النتائج المالية وليست كل النتائج فهي لا تصلح لتفسير ملكية أموال أشخاص معنوية أخري كالجمعيات وكل أشخاص القانون العام للمزيد من التفاصيل انظر د. أنور رسلان ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٠٤ وما بعدها.

والآثار المترتبة علي ذلك.

فإذا كانت الدولة هي التي تمنح الشخصية المعنوية إفتراضا فمن الذي يمنح الدولة شخصيتها المعنوية؟

لذلك عدل البعض عن هذه النظرية ونادوا بنظرية الشخصية الحقيقية التي تنطلق من أن للشخص المعنوي إرادة حقيقية هي الإرادة الجماعية التي يعبر عنها ممثلوا الشخص المعنوي، فالشخص المعنوي كائن حقيقة كالشخص الطبيعي ووجوده قائم ومستقل عن إرادة المشرع الوضعي ولا يتدخل إلا لتحديد ومراقبة نشاطه، كما يتمتع بذات الأهلية التي يتمتع بها الأفراد إلا إذا قرر المشرع الوضعي خلاف ذلك.

وقد إستند أنصار النظرية إلي معطيات علم الإجتماع وعلم النفس الإجتماعي ، مدعين أن الشخصية المعنوية تطابق حقائق أقرها هذان العلمان (١).

ورغم ذلك الإختلاف الحاد حول الشخصية المعنوية ، إلا أن القانون الوضعي يعترف بها خاصة في عصرنا الحالي الذي إزدادت فيه أهمية هذه الأموال المشتركة في شكل شركات ، وحتي في شكل تنظيمات سياسية وإدارية شفافة تجاوبا مع ما وصلت إليه أشكال الدولة.

فالشخص المعنوي إذا هو تلك الإرادة التي تثبت لها الحقوق والإلتزامات، دون أن تكون شخصا طبيعيا.

ويفترض لقيام الشخصية المعنوية (٢) توافر عنصرين :

أولا: مجموعة من المصالح المشتركة واجبة الحماية **un ensemble d'interets communs devant etre proteges**

ثانيا: الطرق القانونية أو النظامية المقررة لحماية هذه المصالح **Les moyens juridiques et reglementaires recquis pour la protection de ces intertets.**

وتعود الشخصية المعنوية في أساسها إلي القانون الخاص، ثم أخذ بها القانون العام عن طريق تصنيفه للهيئات التي يتكون منها بنيانه، فنجد الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية وتتمثل في :

أولا : الدولة:التي تعتبر شخصيتها ركن من أركان وجودها بصرف النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها ، ومن ثم فلا حاجة لأن يتضمن الدستور نصا علي شخصية الدولة (٣).

ثانيا: الولايات ومنطقة انواكشوط :عرفت موريتانيا الولايات لأول مرة بمقتضي القانون رقم ٢٤٢-٦٨ الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٨، وقد إعترف هذا القانون للولاية بالشخصية المعنوية في مادته الأولي عندما قال :"الولاية هي دائرة إدارية للدولة ،ومجموعة إقليمية لا مركزية وتتمتع بالشخصية القانونية ".

---

(١) للمزيد من التفاصيل انظر د.أنور رسلان، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢) هناك فوارق بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوى تتمثل أساسا فى أن الشخص الطبيعى يتمتع بالشخصية المعنوية بمجرد وجوده ، بينما الشخص المعنوى تتوقف شخصيته علي موقف القانون الصريح أو الضمني منه ، والأشخاص الطبيعيون يتمتعون بنفس الأهلية، أما الأشخاص المعنوية فهي ليست واحدة في ذلك حسب مقتضيات القانون. و الشخص الطبيعي يمتلك الحرية في تحقيق الهدف المشروع ، بينما الشخص المعنوي ليس حرا اذ يخضع لمبدأ " تخصص الأشخاص المعنوية " وأخيرا فإن الإستمرارية بالنسبة للشخص الطبيعي لابد أن تتوقف بينما الشخص الطبيعى لا يموت موتا طبيعيا فيظل متمتعا بالشخصية القانونية وفقا لما هو مقرر له فى هذا الشأن. راجع د.أنور رسلان، القانون الادارى مرجع سابق ، ص ١٠٨.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٥٥ .

وقد جاء هذا الإعتراف بالشخصية المعنوية كتجسيد حقيقي للأهمية المعطاة لها لا بوصفها تمثل السلطة المركزية، ولكن بوصفها مجموعة لامركزية وتتمتع بها (الشخصية المعنوية) منطقة إنواكشوط التي هي في ذاتها ولاية وإن كانت تتميز بطابع خاص.

وقد ظلت الولاية كمجموعة إقليمية لا مركزية محتفظة بالشخصية القانونية حتي إستبدلت بالبلديات ، عندما جاء في الأمر القانوني ٠٢٨-٨٨ بتاريخ ١٥ فبراير١٩٨٨ (١) وفي مادته الثالثة ما يلي :

يقسم التراب الوطني إلي ولايات،والولاية هي دائرة إدارية للدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ونفس الشيء في منطقة إنواكشوط حيث نصت المادة ٧ من نفس الأمر القانوني علي أن :"منطقة إنواكشوط هي دائرة إدارية للدولة لا تمتع بالشخصية المعنوية ولا بالإستقلال المالي".

ثالثا: البلديات: منذ أن عرفت البلاد البلديات في سنة ١٩٥٣ بعد أن حولت تجربة المحطات إلي بلديات بموجب القرار رقم ٥٦٣ الصادر بتاريخ ٢٦ يناير ١٩٥٣ ،والبلديات تمتع بالشخصية المعنوية إلي أن تم إلغاؤها من التنظيم الإداري بموجب القانون رقم ٠٥٢-٦٩ بتاريخ ٢١ يناير ١٩٦٩ المعدل للمادة ٥٣ من دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ .

وقد تم الرجوع إلي البلديات مرة أخري بموجب القانون رقم ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ المغير بالقانون رقم ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ وقد نص كلاهما علي تمتع البلدية بالشخصية المعنوية .

فالقانون١٣٤ -٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ تقول مادته الاولي :"البلدية هي مجموعة ترابية خاضعة للقانون العام تتمتع بالشخصية المدنية (٢) والإستقلال المالي وهي مكلفة بتسيير المصالح البلدية ".

أما في القانون الثاني فتقول المادة الأولي:"البلدية هي مجموعة ترابية خاضعة للقانون العام ولها شخصية قانونية وإستقلال مالي، تتمتع البلدية بميزانية وموظفين وممتلكات خاصة لممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون" .

وفي الجانب الآخر نجد الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية وهي التي يطلق عليها les etablissements publics (المؤسسات العمومية)،وهي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية (٣).

وتختلف الدساتير في معالجتها للإدارة المحلية في هذا الإطار فالبعض ينص علي تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية (٤)، والبعض الآخر يترك ذلك للمشرع الذي لابد أن ينص علي تمتعها بالشخصية المعنوية لأنه كما يقول البعض أن الشخصية المعنوية تترتب علي الإعتراف بإستقلال الوحدات الإدارية وعدم إعتبارها فرعا من فروع الإدارة المركزية .

سنقسم هذا المبحث إلي المطالب الآتية :

المطلب الأول النتائج المترتبة علي الإعتراف بالشخصية المعنوية

المطلب الثاني النتائج التي تنفرد بها أشخاص القانون العام

(١) وقد سبقه الى ذلك بالقانون رقم ٠١٢-٨٧ بتاريخ ٨٧/١/٥ حيث جاء في مادته الأولي " أن منطقة انواكشوط وولاية داخلت انواذيبووتيرس الزمورإنشيري دوائر إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

(٢) الشخصية المدنية أوردها المشرع العادي للتعبير عن الشخصية القانونية، ويبدوا أن هذا المصطلح لأول مرة يتم إستعماله في القوانين المنظمة للإدارة المحلية إلا أن القانون ٢٨٩-٨٧ إستعمل شخصية قانونية.

(٣) الدكتور سليمان الطماوي ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٤) كالدساتير المصرية ١٩٢٣, ١٩٧١ أما الدستور المصري ١٩٥٦ فقد سجل تراجعا عندما نص في مادته ١٥٧:" تقسم الجمهورية المصرية إلي وحدات إدارية ،ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الإعتبارية وفقا للقانون".

المطلب الأول النتائج المترتبة علي الإعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب علي الإعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة ، سواء كانت هذه الأشخاص عامة أو خاصة ، وهي بذلك تشبه النتائج التي تترتب علي ميلاد أي شخص طبيعي (إنسان) من حيث أحقية الإعتراف لها بها وهي :

الفرع الأول وجود من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي

إن وجود مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال مرصودة لتحقيق غرض معين مشترك ، لابد له ممن يعبر عن إرادة هذه الأشخاص أو الأموال. وفي المؤسسات والمشروعات الخاصة وشركات المساهمة ، فإن الشركاء يعينون أحد الأشخاص سواء من بينهم أو من خارجهم مديرا للشخص القانوني ، وهو الذي يعبر عن إرادته في القبول وتحمل الإلتزامات .

وقد نصت القوانين المنظمة للإدارة المحلية علي الشخص الذي يعبر عن الوحدة المحلية، ففى نظام الولايات هو الوالي حيث تنص المادة الأولي من القانون رقم ٢٤٢– ٦٨الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٨ الخاص بالتنظيم العام للادارة الاقليمية: " الوالي ممثل السلطة التنفيذية وممثل الولاية داخلها".

ونفس الشيء بالنسبة للبلديات ، حيث يعتبر العمدة هو الجهاز التنفيذي للبلدية .(١)

ويقوم من يعبر عن إرادة الشخص المعنوي بالنيابة عنه ، فمن خلاله يمارس الشخص المعنوي نشاطه . وتتحدد مسؤولية الشخص المعنوي فيكون مسؤولا مسؤولية أصلية ومباشرة عن الأعمال التي تصدر من ممثليه ، مادامت هذه الأعمال قد صدرت في حدود ما لهؤلاء من سلطة العمل لحساب الشخص المعنوي ، فإذا روعيت هذه الحدود فلا تقوم ثمة مسؤولية علي هؤلاء الممثلين بصفتهم الشخصية، بل يكون الشخص المعنوي هو وحده المسؤول عن أعمال يعتبر أنها قد صدرت منه.

الفرع الثاني وجود ذمة مالية

يترتب علي الإعتراف بالشخصية المعنوية وجود ذمة مالية للوحدة المحلية،ومقتضاها أن حقوق الشخص المعنوي لا تضمن سوي ديونه،كما أن ديونه لا يضمنها سوي حقوقه.

فلا يجوز لدائني الأعضاء التنفيذ بديونهم علي أموال الشخص المعنوي لأنها ليست أموال مدينهم ، كما أنه لا يجوز لدائني الشخص المعنوي التنفيذ علي الأموال الخاصة لأعضاء الشخص المعنوي.

ويعني وجود ذمة مالية للوحدة المحلية ، أنه بإمكانها الدخول في صفقات تجارية مستقلة عن الدولة ، فلها أن تستدين لتنفيذ مشاريعها، كما يترتب عليها (الذمة المالية) أن تقوم الوحدة المحلية بالتعامل مع الأشخاص الآخرين ، سواء كانوا أشخاصا معنوية أو أفرادا في إطار جميع الأنشطة التي تطمح الوحدة المحلية إلي تنفيذ سياساتها من خلالها.

الفرع الثالث أهلية التقاضي للوحدة المحلية

من النتائج المباشرة للتمتع بالشخصية المعنوية أن يكون للوحدة المحلية أهلية التقاضي ، سواء كمدعي عليها لأنها أهل لتحمل الإلتزامات من قبل الأفراد أو الدولة ذاتها أو الأشخاص المعنوية الأخري ، أو كمدعية يحق لها مقاضاة الوحدات المحلية الأخري، أو الدولة، أو الأفراد، أو الشركات، إلي غير ذلك .

(١) أنظر القانون رقم ١٣٥–٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الريفية ،والقانون رقم ٠١٧–٦٣ بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٣ المتعلق بالبلديات النموذجية ،والقانون رقم ٠١٦–٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية ،والقانون ١٣٤–٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ المنشيء للبلديات ،والقانون ٢٨٩–٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ المنظم للبلديات.

وتقوم بالتقاضي بواسطة ممثليها الذين يديرون نشاطها وهي علي قدم المساواة مع الأشخاص الأخري سواء طبيعية كالأفراد أو معنوية كالشركات.

المطلب الثاني النتائج التي تنفرد بها أشخاص القانون العام

تنقسم الأشخاص المعنوية كما قلنا سابقا إلي أشخاص معنوية عامة ، وأشخاص معنوية خاصة ، وذلك طبقا لتقسيم القانون إلي عام وخاص. ومع خضوعهم لأحكام مشتركة كما سبق وأشرنا إلا أن الاشخاص المعنوية العامة تخضع لأحكام القانون الاداري كقاعدة عامة ، بينما تخضع الاشخاص المعنوية الخاصة لأحكام القانون الخاص كقاعدة عامة أخري.

وبرغم أهمية التفرقة بينهما ، إلا أنه نظرا لإتساع نشاط الدولة وتنوع المرافق العامة، وزيادة دور ودرجة رقابة الدولة على النشاط الخاص أصبحت صعبة ودقيقة في الوقت الحاضر . ورغم ذلك يبقى الأصل في التفرقة أن الأشخاص العامة تنشأها السلطة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة ويكون الإنضمام إليها إجباريا، بينما يكون إنشاء الأشخاص الخاصة وليد المبادرة الفردية لتحقيق أغراض خاصة ويكون الإنضمام إليها إختياريا .(١)

وكما قلنا سابقا فإن الأشخاص المعنوية العامة تنقسم إلي قسمين يتم تحديد الأشخاص العامة الإقليمية علي أساس إقليمي وسكاني معين كالدولة والولايات والبلديات ، أما الأشخاص العامة المرفقية يتم تحديدها علي أساس النشاط المحدد لها وهي ما تعرف بالمؤسسات العامة (٢).

وهذه النتائج التي تنفرد بها أشخاص القانون العام هي :

الفرع الأول ممارسة جزء من سلطة الدولة الإدارية

الوحدات الإدارية كغيرها من أشخاص القانون العام سلطات إدارية ، تستخدم أساليب القانون العام فقراراتها إدارية وعقودها عقود إدارية، وينبني النظام اللامركزي علي إقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية التي تمتكلها السلطة التنفيذية ، وإسناده إلي هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشره تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها .

فالوحدات المحلية تمارس جزء من السلطة التنفيذية لا من سلطات الدولة كلها ولو كان غيرذلك لأصبح لهذه الهيئات إختصاص تشريعي وقضائي (الحكم المحلي).

---

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ص١١١.

(٢) الدكتور انور رسلان القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ١١٦.

الفرع الثاني إستقلال مسؤوليتها عن مسؤولية الدولة

تتميز هذه الوحدات الإدارية بأنها مسؤولة مباشرة عن كلما يترتب علي أنشطتها المختلفة ، فمسؤوليتها مستقلة عن مسؤولية الدولة (١).

فهي شخص قانوني له نفس المكونات والمميزات التي تتمتع بها الأشخاص القانونية والطبيعية الأخري.

والقول بغير ذلك يجعلها تابعة للدولة فاقدة لتحمل المسؤولية التي هي المحرك الأساسي لهذه الوحدات ، مما يجعل المعني اللفظي لكلمة الوصاية منطبق عليها إنطباقا في محله.

إذا المسؤولية التي تتميز بها الوحدات الإدارية هي التي تجعلها قادرة علي تحمل الإلتزامات والوفاء بالوعود والعهود التي تربطها مع مختلف الأشخاص في المجتمع .

ولكن هل تشمل تلك المسؤولية المسؤولية الجنائية ؟.

وكيف عالج القانون الموريتاني المسؤولية الجنائية لهذه الوحدات الإدارية أم أنه لم يضع ذلك في عين الإعتبار،إذا علمنا أنه في فرنسا يعتبر إقرار مبدأ المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية أهم تجديد أتي به قانون العقوبات الفرنسي الجديد المطبق بمقتضي القانون رقم (٩١٣-٩٣) الصادر في ١٩يوليو ١٩٩٣، بعد وضع قضائي منكر بشكل مطلق لمسؤولية الشخص المعنوي جنائيا ، ووجود المبدأ العام السائد والذي مفاده أن القانون الجنائي لا يطبق إلا علي الأشخاص الطبيعيين؟ (٢).

إن مشكلة المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية تعتبر لب هذه المسؤولية التي يقوم عليها الإستقلال ، فالمجموعة الإقليمية شخص إعتباري نعم، ولكن تم تجاوز تلك التفرقة بينه وبين الأشخاص الطبيعيين ،بل وأصبح شخصا طبيعيا في حقوقه وإلتزاماته ، ولذلك لا يمكن إعفاءه من المسؤولية الجنائية .

ففي حالة ما إذا ارتكب أحد ممثلي المجموعة الإقليمية جريمة باسمها ولحسابها ، يمكن أن تسأل عن هذه الجريمة بجانب مسؤولية الشخص الطبيعي عنها (٣).

إذ نصت المادة ١٢١-٢ من قانون العقوبات الفرنسي الجديد علي :" الأشخاص المعنوية بعد إستبعاد الدولة تسأل جنائيا .

وفقا للتقسيم الوارد بالمواد ١٢١-٤ إلي ١٢١-٧ وفي الحالات المنصوص عليها في التشريع واللائحة عن الجرائم التي ترتكب لحسابها بواسطة أعضائها " organes" أو ممثليها " Represantants"،ومع ذلك لا تسأل المحليات ولا تجمعاتها جنائيا إلا عن الجرائم التي تقع أثناء ممارسة أنشطة قابلة لأن تكون موضوع إتفاقيات تفويض للخدمات العامة ، ولا

(١) الدكتور أنور أحمد رسلان ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) مجلة العلوم القانونية والإقتصادية ، جامعة عين شمس يناير ١٩٩٧، السنة التاسعة والثلاثون، العدد الأول ، ص ٣٧.

(٣) القانون الفرنسي القديم قرر هذه المسؤولية بالمرسوم الصادر سنة ١٦٧٠ وقرر ضدها عقوبتي الغرامة والمصادرة،إلا أن قانون العقوبات لسنة ١٨١٠ جاء خاليا من أي نص يقرر هذه المسؤولية ، إلي أن بدأ في نهاية القرن التاسع عشر وعلي وجه التحديد في رسالة الفقيه الفرنسي " A.maestre" سنة ١٨٩٩ يعتنق صراحة الفكرة القائلة بإمكانية مساءلة الشخص المعنوي جنائيا، ورغم ذلك وخلال القرن العشرين ظل الرأي في الفقه بين مؤيد ومعارض لهذه المسؤولية ،وإن كان ميدان المعارضة أخذ ينحسر تدريجيا مفسحا الطريق لأنصار هذه المسؤولية . للمزيد من التفصيل انظر مجلة العلوم القانونية والإقتصادية ، جامعة عين شمس ، مرجع سابق ، ص ٣٨ وما بعدها.

تؤدي المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنويـــة إلي إســتبعاد مسؤولية الأشخاص الطبيعيين الفاعلين أو الشركاء لنفـــس الأفعال" (١).

ويتضح من نص هذه المادة أن المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية هي مسؤولية محددة ومشروطة، ولا تنفي مســؤولية الشخص الطبيعي (٢)، أي أنها محددة بالحالات المنصوص عليها في القانون واللائحة ، كما أنها مشروطة بتوافر شـوطين:
الشرط الأول: يجب أن ترتكب الجريمة لحساب الشخص المعنوي .

والشرط الثاني: وجوب إقتراف الجريمة بواسطة أعضائه " Ses organes"، أو ممثليه " ses representants".
كما أن هذه المسؤولية لا تنفى مسؤولية الشخص أو الأشخاص الطبيعيين فاعلين كانوا أم شركاء للجريمة التي يســـأل عنها الشخص المعنوي ، فالمشرع الفرنسي لم يرد بتقرير مسؤولية الشخص المعنوي أن يعفي الشخص الطبيعـــي مـــن مسؤوليته الفردية عن الجريمة ،وإنما أراد بذلك أن يجنبه أن يتحمل وحده نتائج القرار الجماعي الصادر عن الشـــخص المعنوي (٣).

إذا حاولنا أن نسقط ذلك علي القوانين الموريتانية المنظمة لهذه المجموعات الإقليمية ، نجد أنه متأثر بالقانون الفرنســي و يلاحقه في مراحله المختلفة ، ولكن صدور هذا القانون الفرنسي كان لاحقا علي بعض هذه القوانين، كما أنـــه لحـــد الساعة لم تجر تغييرات في هذا الموضوع.

إلا أن بعض المواد يمكن أن توضح رغبة القانون الموريتاني [illegible] المسؤولية ،فقد جاء في المـــادة ٥٠ مـــن القانون ٢٨٩-٨٧ البلدي:" أن العمدة هو المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس البلدي".

ولاشك أن هذه المسؤولية تحمله مااقترفه دون أوزار المجموعة الإقليمية بوصفه أحد أجهزة البلدية .
كما أن إقرار الحل والتعليق في القانون الموريتاني يمكن أن يكون نتيجة لمسؤولية المجموعة الإقليمية جنائيا عـــن بعـــض الجرائم التي تقوم بها عن طريق أعضاؤها أو ممثليها .

الفرع الثالث إستقلال ذمتها المالية

للوحدة المحلية أموال خاصة بها تختلف عن الأموال التي تمتلكها الدولة ، وهي الدومين العام ، والدومين الخاص للولايـــة والبلدية. وعلي ذلك فهي تستطيع أن تقترض لصالحها ، وأن تنفق هذه الأموال في البرامج التي تطمح لإقامتـــها، دون تدخل من الدولة أو من أي شخص آخر.

---

(١) النص الفرنسي للمادة ١٢١-٢:

Les persnnes morales a l'exclusion de l'etat sont responsables penalement selon les discutions des articles 121-4 a 121 – 7 , et dans les cas prevus par la loi ou le regle ment des infractions commises pour leur compte par leur organes ou representants. Toute fois les collectivit es territoriales et leur groupements ne sont responsables penalement que des infractions commises dans l'exercice d'activites susceptibles de fair l'objet de conventions de delegation de service public.
la responsabilite' penale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physique auteurs ou complices des memes faits.

(٢) مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، جامعة عين شمس، مرجع سابق، ص ٤٤.

(٣) نفس المرجع السابق ، ونفس الصفحة.

الفرع الرابع إستقلال موظفيها عن موظفي الدولة

بالرغم من إعتبار موظفي الوحدات المحلية موظفين عموميين بحكم عملهم في إدارة عمومية تربطهم بهذه الإدارة علاقة تنظيمية أو لائحية بكل مايترتب علي ذلك من آثار، إلا أن هؤلاء الموظفين يخضعون لعقود خاصة تميزهم عن غيرهم من الموظفين. فللمجموعة الإقليمية أن تكتتب من الموظفين ماتراه قادرا علي تأدية مهامها ، بخلاف الموظفين الذين تعينهم سلطات الوصاية كالأمين العام والمحاسب (المحصل)،وهؤلاء الموظفون مسؤولون أمام المجموعة الإقليمية لا أمام الدولة، ويمكن أن تنهي عقودهم في أي وقت حسب نص الإتفاق الذي يربطهم بالوحدة المحلية، ولا يتلقون أوامر إلا منها هي وبصفة شخصية من العمدة كجهاز تنفيذي أو الوالي، وهم بذلك يعتبرون مستقلين عن موظفي الدولة ،بل يخضعون أحيانا لأنظمة وظيفية خاصة بهم تختلف عن نظام الوظيفة العام الذي يخضع له موظفوا الدولة ، ولم يصدر لحد الآن قانون خاص بهم مع أن المشرع حريص في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية علي الإشارة إلي قرب صدور ذلك القانون.

الفرع الخامس الإستقلال النسبي للأشخاص المعنوية العامة عن الدولة

لإن كانت الوحدات المحلية تمتع بإستقلال في مواجهة الدولة ، إلا أنه ليس إستقلالا مطلقا بل هو إستقلال نسبي، فضلا عن أن الدولة هي التي تمنح هذا الإستقلال وتضع حدوده إنطلاقا من مبدأ تخصيص الإختصاص.

فسلطاتها مقيدة ومحددة في إطار الهدف المقرر لها ، وبالقدر الذي يحدده لها القانون ، وفي إطار إقليمي معين (١).

وهو مايعني أن حرية وإستقلال هذه الوحدات ينتهى عند الأسس والمبادىء التي تقوم عليها الدولة ، كيانها،ومسؤوليتها عن الجميع إنطلاقا من أن هذه الوحدات ليست إلا أشخاصا معنوية عادية يجب أن لا تعطى من الإستقلال ما يجعلها تعصف بثوابت المجتمع.

المبحث الثالث الإستقلال الإداري

يشترط لقيام النظام اللامركزي أن تستقل المجالس أوالهيئات التي تختص بإدارة هذه المصالح الذاتية عن السلطة التنفيذية فلا تخضع في تصرفاتها للسلطة التنفيذية إلا فيما جاء بصدده نص صريح،لأن جوهر اللامركزية أن يعهد إلي فريق من الأفراد بأن يشبعوا بعض حاجاتهم بأنفسهم ، عن طريق إعطائهم القدرة علي الإشراف علي مصالحهم الذاتية.

ولما كان من المستحيل علي جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونهم نيابة عنهم ، ومن ثم كان الإنتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المستقلة والمعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي. (٢)

فالفقه قد إستقر علي أن إختيار أعضاء الهيئات الإقليمية يجب أن يكون عن طريق الإنتخاب، في حين يتم إختيار أعضاء الهيئات المصلحية بالتعيين أو الجمع بين الإنتخاب والتعيين، وبهذا يتحقق الإستقلال في كلا الحالتين .

نقسم هذا المبحث إلي مطلبين: المطلب الأول : إستقلال أعضاء الجماعة المحلية

المطلب الثاني : إستقلال الجماعة المحلية

---

(١) الدكتور أنور رسلان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ص ١١٥.

(١) الدكتور سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ٨٥.

المطلب الأول إستقلال أعضاء الجماعة المحلية

تقوم الدولة الحديثة علي توزيع الوظائف بين سلطات معينة ، لكل سلطة مجالها الذي لاتستطيع أن تتدخل فيه سلطة أخري وبذلك فإنها تضمن إستقلالها وقدرتها علي التحرك بحرية.

والحقيقة أن الإدارة المحلية هي إقتطاع جزء من سلطة السلطة التنفيذية ، لصالح جماعة من المواطنين لكي يخدموا أنفسهم في مجالات هم أدري بكيفية إدارتها، وهذه الحقيقة هي التي شكلت حجر الزاوية في رأي الكثير من المهتمين بالإدارة المحلية ،حيث أن السلطة التنفيذية سوف تحاول قدر الإمكان مزاحمة هذه الإدارة المحلية ، وبالتالي يجب أن يعطي لأعضاؤها إستقلالا يمكنهم من الوقوف علي أرضية صلبة أمام أهواء السلطة التنفيذية وممثليها في الأقاليم .

فإستقر الرأي علي الإنتخاب ، لأنه الوسيلة الوحيدة التي تقف في وجه السلطة التنفيذية ، وهي تحاول التأثير في كيفية تشكيل مجالس هذه الوحدات المحلية ، ومن ثم في كيفية إدارتها وإتخاذ التصرفات التي تضمن ذلك.

علي أن البعض يري أنه لامانع من تحقيق الإستقلال عن طريق التعيين من بين سكان الإقليم ، بشرط أن يكفل لهم إستقلالهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية (كإشتراط عدم عزلهم) أو عن طريق الجمع بين الإنتخاب والتعيين.

وقد عرفت الإدارة المحلية الموريتانية الإنتخاب والتعيين، وإتضح أن السبيل الوحيد لإستقلال الوحدات المحلية حقيقة هو إعتمادها علي أسلوب الإنتخاب ، فالولايات التي عرفت الجمع بين الإنتخاب والتعيين كان الأعضاء المنتخبون يشترط فيهم أن يكونوا مقترحين في لائحة من طرف الحزب الحاكم (حزب الشعب الموريتاني) ، وما يعنيه ذلك من التحفظ علي الإستقلالية ، ولا نبالغ إذا قلنا بأن الإدارة المحلية في تلك الفترة لم تستطع أن تخلق المستقبل أو تؤثر حتي في الواقع الصعب نتيجة لعدم إستقلالها عن السلطة التنفيذية وممثليها. (١)

أما في البلديات فقد ظهر فيها قدرة هذه الهيئات المحلية علي مباشرة إختصاصاتها بحرية تامة ، وحرية المواطنين أنفسهم في المطالبة بتدخلها في الأوقات الضرورية ، دون اللجوء حتي إلي الإدارات المركزية،وبالتالي أحس المواطنون بأن ضمان الإنتخاب للمجالس المحلية مكن أعضاؤهم من الوصول إلي المراكز التي يرغبون في إدارتها ، ثم معرفتهم بالحقوق والواجبات والصلاحيات التي في حوزتهم وهم بالقطع يمارسونها دونما تردد.

في حين يري البعض أنه لافرق بين التعيين والإنتخاب في القول بإستقلال أعضاء الجماعات المحلية ، فاذا كان الشعب قد بلغ مدي كافيا من النضج العام يسمح له بتفهم شؤونه العامة فعندئذ نأخذ بوسيلة الإنتخاب ، وإذا كان الشعب لم ينضج بعد فحينئذ نطبق وسيلة التعيين، وإذا كان الشعب في درجة وسطي فعندئذ نأخذ بوسيلة الجمع بين الإنتخاب والتعيين (٢).

ويستند أصحاب هذا الرأى (٣) على المبررات التالية :

(١) انظر ٢٤٣-٦٨ الصادر بتاريخ ٣٠يوليو ١٩٦٨ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط .

(٢) الدكتور فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الاقليمية ، مرجع سابق، ص ٤٧ .

(٣) وهم الأستاذ الدكتور فؤاد العطار والأستاذ ليسكويه lescuyer الأستاذ بكلية الحقوق بجامعة ديجون بفرنسا اللذين يرون أن تحقق الإستقلال وإن كان يتم اساسا عن طريق إنتخاب أعضاء الهيئات المحلية إلا أنه يمكن أيضا أن يتم عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة المركزية بشرط أن يساهم سكان الوحدة الإدارية في هذا الإختيار عن طريق ترشيح الأعضاء .

أولا : أن أعضاء الهيئات المصلحية يختارون عـــن طريـــق التعيين لاالإنتخاب ولو كان الإنتخاب شرطا لازما لتحقيق اللامركزية لتم إستبعاد الهيئات المصلحية مادامت قائمة علي أساس التعيين لا الانتخاب ،وهو مالا يمكن التسليم بـه اذ أن الفقه يجمع علي إعتبارها هيئات لا مركزية.

ثانيا: أعضاء السلطة القضائية تختارهم السلطة التنفيذية عن طريق التعيين ، ولم يقل أحد بأن هذا التعيين هو إعتداء علي إختصاص السلطة القضائية أو حد من حريتها مادام القضاة غير قابلين للعزل.

ثالثا: دائما ما يستند الى أن اعضاء الهيئات اللامركزية هم كأعضاء البرلمان ، ولذلك يجب أن يختـــاروا عـــن طريـــق الإنتخاب ، إلا أن هذا الرأي غير دقيق، ذلك أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية شأنه شأن السلطة التنفيذيـــة الـــتي تمارس سلطة إدارية، في حين أن عمل المجالس الإقليمية قاصر علي مزاولة قسط من الوظيفة الإدارية التي تضطلـــع بهـــا السلطة التنفيذية ، فالمجالس هي مجالس إدارية وليست سياسية ولا وجه للمقارنة بينهما .(١)

رابعا : يقول البعض أن إختيار أعضاء المجالس الإقليمية بالإنتخاب موقوت بمدة معينة ، علي عكس التعيين مع ما يحملـه ذلك من تعارض مع الرغبة في تغيير الأعضاء. ولكن لا مانع من تحديد مدة تعيين هؤلاء مع أن بقاؤهم يمكنـــهم مـــن إكتساب الخبرة بأحوال الإقليم ، خاصة إذا ماروعي في الإعتبار خضوعهم للرقابة الإدارية الـــتي تباشـرها السـلطة التنفيذية. (٢)

خامسا: لكي يؤخذ بوسيلة الإنتخاب تحقيقا للمبدإ الديمقراطي ، يشترط أن يكون سكان الإقليم لهم مؤهلات تمكنـهم من تعهد شؤونهم العامة، وبذلك نكون قد وفقنا بين وسيلة تحقق الهدف من اللامركزية وهو إستقلالها، والإعتبـــارات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية التي تسود البلاد.

ولذا يري أصحاب هذا الرأي أن الأخذ بفكرة الإنتخاب في البلاد التي مازالت مفتقرة إلي الكفاءات الإقليمية ، قد يأتي بأعضاء لا تتوافر فيهم الكفاية المنشودة، وفي ذلك إضرار بصالح الإقليم وبصالح الدولة. وقـد قـال أنصـار الـرأي التقليدي بأن تكوين المجالس المحلية من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين أو بحكم القانون قد يكون مقيـــدا خصوصـــا في البلاد حديثة العهد بالإدارة المحلية والتي عاشت طويلا تحت نظام مركزى قوي.

سادسا: يري أنصار هذا الرأي أن السبب وراء إعتبار الإنتخاب ركنا أساسيا من أركان اللامركزية هو:

أ- ما وقع فيه رجال الفقه من مزج بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزى إلي تحقيقه ، وهو إستقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة إختصاصاتها والوسيلة التي تتلاءم وتحقيق هذا الهدف أي تلك التي تضمن هذا الأستقلال (٣)،في حين كان ينبغي التفرقة بين الهدف والوسيلة فلا يعتبرالإنتخاب بوصفه وسيلة لتحقيق اللامركزية ركنـــا مـــن أركانها الأساسية مادام تحقيق إستقلال الأعضاء في مباشرة إختصاصاتهم ميسورا بوسائل أخري.(٤)

ب- تغلغل الفكرة التقليدية إبان عهد المذهب الفردي، وهي المقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، ومانتج عن ذلك من إتخاذ وإعتماد الإنتخاب وسيلة وحيدة لإختيار أعضاء الهيئات الإقليمية قياسا علي ما كان متبعا في اللامركزية السياسية.

(١) الدكتور سليمان الطماوي ، مبادىء القانون الإداري، مرجع سابق ص ٦٤.

(٢) الدكتور فؤاد العطار ، مرجع سابق، ص ٤٨ .

(٣) الدكتور فؤاد العطار ، نفس المرجع السابق ص ٤٩ .

ج-كما أن الحكومة كانت تفتقـــر إلي أداة تكفـــل بهـــا إستقلال من يتم إختيارهم عن طريق التعيين ، ولذا كـــان الإنتخاب الوسيلة الوحيدة التي ظلت حينئذ بمنأي عن التشكيك في ضماناتها لمن يتم إختيارهم علي أساسها (١).

وقد حرصت الدساتير الموريتانية إلي إختيار الوسيلة التي إستقر عليها غالبية الفقهاء ،وهي الإنتخاب الذي بواســـطته يشكل أعضاء هذه المجالس مع تخصيص هذه الوسيلة وتقييدها تبعا للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية.

لكن أسلوب الإنتخاب في الواقع لا يعدواكونه وسيلة من بين أحسن الوسائل وليس غاية ، والغاية أن يشعر سكان الوحدة المحلية بإستقلالهم في قراراتهم التي يرون أنها تعالج قضاياهم المحلية .

فالإدارة المحلية ليست شروطا قانونية يضعها المشرع ، وإنما هي إحساس بالإنتماء لمجتمع محلي والتفاعل مع مشـــاكله وتكاثف الجهود الشعبية للنهوض بذلك المجتمع.

لذلك إستقر المفهوم الحديث للإدارة المحلية طبقا للمتغيرات الإجتماعية والسياسية والإقتصادية الحديثة علي تحقيق:

١- كفالة حرية الجماعات، وتفجير طاقات أفرادها لتأكيد مبادراتهم بالعمل لصالح الجماعة.

٢- توثيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية فى أداء الخدمات اللازمة للمواطنين.

٣- تحقيق ملاءمة النظم للجماعات، بدلا من ملاءمة الجماعات للنظم .(٢)

كما أن القول بأن الإدارة المحلية ليست إلا تنظيما إداريا وليست تنظيما سياسيا ،وبالتالي يجب أن تنتهج أساليب إدارية لا أن تحتذي بشروط البرلمان قول مردود.

لأن الفقه الدستوري والإداري يجزم بأنه دائماما يستتبع قيام الحكومات البرلمانية قيام نظام اللامركزية الإدارية ،حـــتي تكون سندا له وتثبت أركانه.

لأن نظام الإدارة المحلية يعد المحكومين ويؤهلهم للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت ليتولوا السلطة، كما أنـــه تحقيق علمي للمبادىء التي تقوم عليها الديمقراطية التي شاعت في كل بلدان العالم وفي كل أجهزة الدولة .

ولا ضير إذا من أن نقول بوجود الديمقراطية الإدارية كواقع قائم ، لأن ذلك يوجد قطعا التطابق بين التنظيم السياسي

---

(١) الدكتور فؤاد العطار ، نفس المرجع السابق، ص ٤٩.

(٢) مصطفى الجندى ، الادارة المحلية واستراتيجيتها ، مرجع سابق، ص ١٠٩.

والتنظيم الإداري ولذلك نجد في بعض الأنظمة (النظام الفرنسي) أنه يمكن الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس المحلية (١) حتي يوجد في البرلمان نواب يسوسون حكم بلادهم بمعطيات تجارهم في إدارة إقليمهم ، وحتي يتسع المجال للتنشأة السياسية والنضوج العام (٢) .وفي موريتانيا نجد أن أعضاء مجلس الشيوخ إحدي غرف البرلمان يتم إنتخابهم من قبل هذه المجالس الإقليمية(٣) ،وكفالة أن يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب هو نابع من إطار عام إقتضته ظروف العصر،حيث أن الأسلوب الديمقراطي لا يمكن أن يوجد بدون الإنتخاب،ولا أدل في ذلك وأحسن من قول عالم الإجتماعي الإنجليزي في هذا المجال **C.D.H Coles** الذي يقول: إنني أومن بالديمقراطية علي أساسين:

أولهما: أنه من حق كل مواطن أن يشترك في تحديد النظام للمجتمع الذي يعيش فيه.

ثانيهما: أن الديمقراطية في حد ذاتها من أنواع المباشرة الأساسية للنشاط الحضاري الخلقي الحر للبشر.

وبناء علي ذلك فأنا أقصد بالديمقراطية ليس فقط تنظيم حق الأغلبية في أن تعمل إرادتها وتنظيم هيئة الناخبين في البرلمان،ولكنني أقصد بها تنظيما عاما للمصالح والشؤون العامة للمجتمع يستهدف أن يمنح كل رجل وكل إمراة كل فرصة ممكنة للحصول علي ما يريدون من رفاهية ، وأن يمنح كل مواطن الحق في حرية إقناع الآخرين بوجهة نظره في كيفية سير جهاز الحكم والوسائل التى يجب أن يصل إليها في ذلك المجال.ولا أقصد أن يعمل المواطنون بالشؤون العامة ولكنني أقصد أن يكون لكل من يرغب منهم في ذلك، أن يكون لديه الفرصة المتكافئة مع غيره لكى يتحمل بعض التبعية والمسؤولية في تسيير الشؤون العامة للمجتمع.

لأنه إذا ما إتسعت المجتمعات وتضخمت دون أن تقسم إلي وحدات أضيق ، تمكن أفراد الشعب في كل من هذه الوحدات من دراسة وحل مشاكلهم والتضامن والتكافل في سبيل حلها،ويعتمد المجتمع كله روح الديمقراطية، فإن اليأس سوف يسيطر علي كل أفراد الشعب ولا يبقي بين أفراده سوي سلطان المادية والديماغوجية وإحساس كل فرد بالوحدة والضعف والخوف من مجتمع ضخم لا يسمع شكواه أحد من المشاكل الفردية التي تحيط به ، ولا يجد الفرد في هذا المجتمع من يهتم بهذه المشاكل أو يساهم في حلها له. ويترتب علي ذلك تفشي الفاشية في المجتمع أو ديمقراطية الفاشية ،التي يستعملها أصحاب رؤوس الأموال المسيطرين علي الحكم في المجتمع لإنقاذ ما يمكن إنقاذه من الجماهير الخائفة، المريضة ، الجاهلة، المحرومة من العدالة .

---

(١) فليست هناك مجافاة بين عضوية مجلس المديرية ووظيفة العمدة (رئيس المجلس البلدى)أو عضوية البرلمان وهذا يعنى أن الفرد يستطيع أن يجمع بين عضوية مجلس المديرية من ناحية ومنصب العمدة أو عضوية المجلس البلدى أو عضوية البرلمان من ناحية أخرى، ولكن الجمع غير جائز بين العضوية ومعظم الوظائف العامة ، كما أنه لا يجوز أن يكون الشخص عضوا فى مجلسين وفى وقت واحد. للمزيد من التفصيل انظر :مصطفى أبوزيد ، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢) فى مصر وبرغم حداثة نظام الإدارة المحلية فاننا نجد أن غالبية الاعضاء فى مجلس الشعب والشورى قد تخرجوا من مدرسة الادارة المحلية أعنى انهم من الاعضاء السابقين فى المجالس المحلية أومن قيادات الحكم المحلى فى مصر. فمثلا فى مجلس الشعب والشورى يوجد أكثر من عشرة محافظين وأكثر من خمسة عشر من رؤساء المدن وسكرتيري العموم السابقين والحاليين . كما يوجد أعداد كبيرة من أعضاء مجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القري بل تستطيع أن تقول أن عضويتهم في هذه المجالس المحلية تؤكد أنهم قد اكتسبوا الخبرة والدراية بمشاكل الجماهير ، وتمرسوا فى الخدمة العامة عن طريق العمل بالادارة المحلية كما يري ذلك مصطفي الجندي في كتابه الإدارة المحلية وإستراتيجيتها ،مرجع سابق، ص ١١٢.

(٣) فقد جاء فى المادة ٤٧ من دستور ٢٠يوليو ١٩٩١ : ينتخب الشيوخ لمدة ٦ سنوات بالإقتراع غير المباشر ويقومون بتمثيل المجموعات الإقليمية للجمهورية (البلديات).

فإذا وجد المجتمع نفسه فى هذه الوضعية فان الإدارة المحلية لا يمكن أن توجد بالمعني الحقيقي وإن وجدت فإنما هي إدارة قاصرة في إمكانياتها وقاصرة في تحريك المجتمع لينتقل من مراحل الضعف والخمول إلي مراحل البناء والرقي.

المطلب الثانى استقلال الجماعة المحلية

المقصود بإستقلال الجماعة المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة ، دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها (١) ،أو علي الأقل أن يكون بإستطاعتها أن تعالج قضاياها ومرافقها بمعزل عن رأي السلطة المركزية . والقول بغير ذلك يعنى أن الجماعة المحلية أصبحت إدارة مركزية ، حيث أن الأخيرة لاتستطيع أن تتخذ أي قرار إلا بالرجوع لرؤسائها الإداريين في العاصمة.

ويمكن الحكم بصورة مباشرة علي مكانة أية إدارة محلية من خلال المساحة التي تتحرك فيها فنجدها في موريتانيا تهتم بجميع شؤون الوحدة المحلية ، وما يعنيه ذلك من أن الجماعة المحلية لها القدرة ولوحدها في معالجة القضايا التي كلفت بها لخدمة مواطني الوحدة المحلية.ويترتب علي إستقلال الجماعة المحلية النتائج الآتية:

أولا: للجماعة المحلية الحرية في المبادرة ، فلها أن تتصرف أو لا تتصرف ، وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرف ما ، إلا في الحالات المبينة فى القانون.

ثانيا: يترتب علي إستقلال الجماعة المحلية ألا يكون للسلطة المركزية حق التعديل في قراراتها ، فبعد أن توضع لديها القرارات الصادرة ودون أن تعترض عليها تصبح نافذة (٢)، فإذا جاوزت تلك السلطة المركزية التصديق إلي التعديل كان القرار باطلا.كما أنه ليس لها أن تأمرها بإتخاذ قرار معين أو أن تجبرها إذا هي رفضت ، وليس لها أن تلزمها بالسير علي نمط معين في المستقبل، لأن هذا هو منطق إستقلال الجماعة المحلية وكونه إستقلالا أصيلا لا منحة من السلطة التنفيذية (٣).

ثالثا: كما أنه يترتب علي إستقلال الجماعة المحلية أنه بعد تصديق سلطة الوصاية علي قرارها ، فإنها هي الوحيدة المسؤولة عن القرار فلها أن تعدله أو تسحبه أو توقف تنفيذه.

رابعا: وأخيرا يترتب علي إستقلال الجماعة المحلية كنتيجة حتمية لتمتعها بالشخصية المعنوية ، أن تكون لها مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء ، كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية ، وأن يكون لها الحق في رفع الدعاوي علي الغير كما أن للغير الحق في رفع الدعاوي عليها (٤).

ويمكن أن نخلص إلي أن إستقلال الجماعات المحلية لا يكمن فقط في النصوص القانونية ، والتي تشترط الانتخاب وتقليص تدخل السلطات المركزية في أعمال هذه المجالس ،وإنما هي قدرتها علي بناء المجتمع وتنميتة وخلق أرضية قادرة علي إشباع حاجات المجتمع ككل وفي ذلك الوقت سوف تفرض نفسها علي الواقع ، سواء بالنسبة للمشرع أو المواطنين أنفسهم الذين سوف يتمسكون بها ، وسوف تدرجها الخطط والبرامج الإقتصادية كركيزة لا يمكن الإستغناء

(١) محمد الامين إشبية، نظام الإدارة المحلية في موريتانيا ،معهد الدراسات والبحوث العربية ، ١٩٩٧ ،ص ٣٧.

(٢) المادة ٥٢ من الأمر القانوني ٢٨٩-٨٧ الصادر بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ التي تقول " تعتبر قرارات العمده نافذة بعد مضى ١٠ أيام علي وضعها لدي سلطة الوصاية".

(٣) الدكتور سليمان الطماوي ، القانون الاداري، مرجع سابق ، ص ٩٠.

(٤) أشبيه محمد الامين ، نظام الادارة المحلية ، مرجع سابق، ص ٣٨.

عنها وبالتالي فإن ما يمكن أن تفعله أو تخلقه سيكون كافيـا لاعطاءها كافة الإمكانيات ، سواء المادية أو القانونيـة أو المعنوية لبناء المجتمع.

إن الإستقلال بمعناه الحقيقي لهذه المجموعات الإقليمية هو إيمان كل فرد فى كل مجموعة إقليمية بقدرة هذه المجموعـات علي إشباع حاجاته التي أوكلت إليها ، فعدم لجوءه إلي الدولة لإشباع حاجة ما يعني إعترافا عميقا بإسـتقلال هـذه المجموعات المحلية في وحدتها المحلية.

في حين أن الإستقلال الذي نقصده من خلال التأكيد فيه علي نصوص القانون لا يعدو كونه نقطة البداية،وقد لا يشعر به الكثيرون من أفراد المجموعة ولكن حكمهم سيكون علي الأشياء المادية الملموسة التي يعيشونها .

وأن تلك النصوص تعتبر ذات أهمية كبيرة بالقول من وجهة أخري علي ذلك الإستقلال ، فلولاها لما إستطاعت تلـك المجموعات أن تفكر في الإستقلال وفي حيثياته.

المبحث الرابع القدرة علي تكوين موارد مالية

يتوقف الإستقلال الحقيقي لمجالس الإدارة المحلية علي قدرتها علي تكوين موارد مالية ذاتية خاصـة بهـا ، وحريتـها في التصرف فيها ، فهذه المجالس خلقت لكي تختص بإدارة مصالح ذاتية لجماعة من المواطنين ، وهـي في ذلـك طموحـة مقدامة ولكن بشرط أن تكون قد أعطيت من الحرية في تكوين موارد مالية خاصة بها.

فالمال هو عصب كل نشاط إداري ، ذلك أن الخدمات المتعددة التي تقدمها الوحدات المحلية لا يمكـن أن تتـم إلا إذا توافرت الأموال اللازمة للإتفاق عليها.

يقول علماء الإدارة المحلية أن تمويل المجالس المحلية لكي يكون تمويلا حقيقيا يجب أن تتوافر فيه الشروط الأربعة التالية :

١- أن يكون تمويلا وفيرا ، بحيث يمكن السلطات المحلية من النهوض بمسؤوليتها ، لذلك نجد أن المشرع الموريتـاني قد دبر للسلطات المحلية موارد سخية ومتنوعة بإمكانها أن توفر لهذه المجالس غطاء ماليا لانشطتها المختلفة.

٢- أن تكون بعض مصادر التمويل المحلي مصادر محلية ، حيث نجد أن المصادر المهمة حقيقة في موارد المجالس المحلية هي مصادر كالضرائب والرسوم مما يعطى أرضية صلبة للتخطيط،ليترتب علي هذا الشرط أنه يمكن من صيانـة إستقلال السلطات المحلية وحتي يتحقق حرصها في الإنفاق.

٣- أن تكون مصادر الإيراد من الهيئات بحيث يكون من الميسور التنبؤ الصادق عن حصيلتها ، حتي تتوافر لـدي السلطات القدرة علي التخطيط في المستقبل، وبالفعل فإن القوانين الموريتانية قد أخذت بالضرائب والرسـوم وهى أوعية ميسور تقدير حصيلتها المقبلة بكثير من الدقة لأنها أوعية عينية .

٤- أن تتوافر العدالة في ربط الضرائب المحلية حتي يتحقق إستمرار التأييد الشعبي والمشاركة الشعبية للإدارة المحليـة ، إضافة إلي الجدية في تحصيل هذه الضرائب خاصة إذا علمنا أننا في موريتانيا نعاني كثيرا من التهرب الضريـبي والذي يشكل عائقا كبيرا أمام طموح هذا المجالس.

سنقسم هذا المبحث إلي المطالب الآتية : المطلب الأول الموارد العادية

المطلب الثاني الموارد الخارجية

المطلب الاول الموارد العادية

الموارد العادية هي الضرائب والرسوم وإيراد الخدمات التي يقوم بها المجلس المحلي بتحصيلها، والإيـــرادات غـير ذات الطابع الضريبي .

هذه الموارد التي منحت للمجالس المحلية بعد إقتطاعها من يد الدولة ، من المفروض أن تكون كافية للقيام بالخدمات التي تختص بها المجالس المحلية .ويمكن القول أنه في موريتانيا ونظرا لتدني المستوي الإقتصادي فقد تأثر مردود وحصيلة هـــذه الموارد العادية في كثير من الوحدات المحلية ، مما أدي إلي نوع من السلبية والعجز في تغيير الواقع الذي تعيشه المجـــالس المحلية الموريتانية من ناحية القيام بالمشاريع الكبري والشاملة ،وإقتصارها علي تلبية الخدمات الصغيرة في إنتظار تطـــور جديد.

إن القدرة علي الإستقلال بشكل عام والإستقلال المالي للإدارة المحلية يتوقف علي مدي تناسب الموارد المالية المحلية مـــع إختصاصات ومهام سلطات المجالس المحلية ، فإذا كانت هذه الموارد كافية فإن المجالس تستطيع القيام بإختصاصاتها بحرية محققة أهدافها في إشباع حاجات المواطنين وإدارة الخدمات العامة لهم معتمدين في ذلك علي مواردها المالية الذاتيـــة. (١)

أما إذا لم تكن تغطي تلك النوايا التي تدور في أذهان القائمين علي الإدارة المحلية نحو سكان المجموعة ومستقبلها ، فـــإن هذا الإستقلال سوف يكون موضع مساومات وسيخضع لشروط معينة بل ومجحفة أحيانا أخري وهلم جرا.

المطلب الثانى الموارد الخارجية

إذا لم تستطع المجالس المحلية أن تقوم بخدماتها نظرا لقلة مواردها العادية فإنها تلجأ إلي موارد خارجيـــة مـــن الحكومـــة المركزية أو الأشخاص المعنوية الأخري . ويمكن إجمال هذه الموارد في القروض والمساعدات والعائدات المختلفة ، والـــتي يبدوا أنه في الظروف التي تعيشها البلاد كأحدي البلاد المتخلفة لاغني مـــن مســـاعدات الدولـــة ، ســـواء بـــالفنيين والمتخصصين أو بالموارد التي تقتطعها الدولة من ميزانيتها لصالح المجالس المحلية.

فقد تم إنشاء صندوق خاص تتدخل بواسطة الدولة لمساعدة الولايات ، بعد أن أخذت سنوات الجفاف نصيب الاســـد من إمكانيات الولايات (Fonds d'intervention conjoncturelle).

والحقيقة أن هذه الإعانات والمساعدات يستتبعها تدخل دائما وفرض سيطرة ومن ثم المساس بإستقلال الوحدة الإداريـــة أو ربما فقده .

(١) عطية حسين الأفندي ، النظام القانونى للادارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير، مرجع سابق، ص ٨.

المبحث الخامس الرقابة من جانب السلطة المركزية

تعد هذه الرقابة الفيصل في الحكم علي الادارة المحلية ، فإذا وجدت بالقدر الذى يسمح لهذه المجالس بإستقلالها فإن هذه المجموعات الإقليمية تدخل في نطاق اللامركزية المحلية ، وإذا تجاوزت ذلك إلي التشديد والشمولية أصبحت هذه المجموعات مرافق عمومية مركزية (١) ،وإذا لم توجد بتاتا فإن هذه المجموعات الإقليمية أدخلت في نطاق الحكم المحلي .

إن الإدارة المحلية تفترض وجود تلك الرابطة بين السلطة المركزية والمجموعات المحلية حتي تحدث واقعة ميلادها ولكن دون أن تتجاوز تلك الرقابة الحدود التي يفرضها المنطق ، الذي أثبت وأقنع السلطة التنفيذية بالتخلي عن جزء من سلطتها للمجموعات المحلية.يقول مونتسكيو"لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسئ إستعمالها إذ يتمادي في هذا الإستعمال حتي يجد حقوقا توقفه،إن الفضيلة نفسها بحاجة إلي حدود".

إلا أن وجود تلك الرقابة لم يأت بعد إساءة إستعمال السلطة من قبل المجموعات المحلية ،لأنها لم تعط تلك السلطة بدون رقابة في بداية الأمر مما يجعل ذلك الهاجس متوقعا فقط ، إذ لا يمكن أن يفهم من تمسك المجموعات الإقليمية بإستقلالها أنه مؤشر لتلك الإساءة المنتظرة ، بل هو تعبير عن تمتعها بالشخصية المعنوية شأنها شأن أي فرد في المجتمع له الحق في الإعلان عن وجوده والذود عن ذلك الوجود ككيان خاص يختلف عن الوحدات الأخري ، ويهم الجميع أن يبقي لها ذلك الكيان ، لذلك تري أن مظاهر هذا الإستقلال ومتمماته عدم الخضوع لأية رقابة حكومية.(٢)

إلا أن هناك بعض التداخل نتيجة لعوامل موضوعية كثيرة بين هذه المجموعات الإقليمية والسلطات المركزية منها:

التخطيط العلمي لمختلف نشاطات الدولة من القمة إلي القاعدةوالتأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام الموكلة إليها والحرص علي إستخدام أموال الشعب في الوجه الذي رسم له وتأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية ، من خلال وضع بعض القيود علي إستقلال المجالس المحلية، والتأكد من إستخدام الإعانات المركزية إستخداما أمثل وضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ،ووضع القوانين واللوائح بضمان إلتزامها بحدود إختصاصاتها.(٣)

ونتيجة لهذا التداخل كان لابد من وجود رقابة أو كما يسميها البعض وصاية إدارية.(٤)

(١)وهو ما يسمي بالرقابة الرئاسية إذ يقوم النظام المركزي علي أساس التدرج الإداري فيما يتعلق بتنظيم المرافق العمومية المركزية ،إذ ينتظم عمال هذه المرافق علي درجات تبين المستوي السلطوي لكل عامل وعلي رأسهم الرئيس الإداري الأ علي الذي يتمتع بأعلي سلطة في الإدارة، وبموجب ذلك يخضع كافة العمال في المرفق الإداري المركزي لسلطته الرئاسية من ما يمكنه من مباشرة مهامه المقررة له. أي أن سلطة البت النهائي في كلما يتعلق بمهام الوظيفة الإدارية تكون بيد السلطة المركزية وممثليها، وبمعني آخر تعني المركزية تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة سواء كانت هذه الهيئة الرئيسية فردا أو هيئة أو مجلسا.

(٢)كمال نور الله ، أوجه الرقابة علي السلطات المحلية في سوريا ، مركز البحوث الإدارية ،المنظمة العربية للعلوم الإدارية ١٩٧٨ ،ص٥ .

(٣)عطية حسين الأفندي ، مرجع سابق ، ص ٨.

(٤) إختلف البعض علي تسمية الوصاية الإدارية بالرقابة الإدارية لانه يخلق التباسا بينها وبين مفهوم الوصاية في القانون المدني التي تمارس علي ناقص الأهلية ،في حين أنه الوصاية الإدارية تمارس علي الشخص المعنوي اللامركزي لا لعدم اهليته ولكن لأسباب أخري لذلك فقد إستبدل الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ في المادة ٨٨ الوصاية الإدارية بالرقابة الادارية وكذلك دستور ١٩٥٨ في المادة ٧٢ إلا أن الفقه تمسك بعبارة الوصاية للتعبيرعن الرقابة التي تمارسهاالسلطة المركزية علي السلطات المحلية لأن تعبيرالرقابة مازال غامضامع أنه لاسبيل إلي الخلط بين مفهوم الوصايةفي القانون الإداري والوصاية في القانون المدني للاختلاف الواقع بينهما سواء من حيث الهدف أو من حيث الوسائل.

فهناك شبه إجماع علي أن الرقابة المعتدلة التي تستهدف التثبت من قانونية القرارات والتدابير المتخذة ، لا تعتبر قيدا علي الوحدات الإدارية ، فلا مزاحمة أو مشاركة لها في ممارسة السلطة مثلها في ذلك مثل المحاكم الأعلي التي تدقق في قرارات المحاكم الأدني وتنقضها عند الإقتضاء ، دون أن يعتبر ذلك ماسا بإستقلال المحاكم المذكورة .

وتختلف أنواع الرقابة وأساليبها تبعا للنظام السياسي السائد في كل بلد ، لأن هذا النظام يطبع بطابعه ويخضع لفلسفته مختلف أوجه نشاط الدولة. ومهما كثرت وتنوعت فإنها تطبع بطابع الشفافية ، فالكل حريص علي رقابة هذه المجموعات الإقليمية لوضعها الموضع الصحيح الذي تحتله في الحياة العامة لأي دولة ، والكل كذلك حريص علي إعطاءها إستقلالها وقدرتها علي الخلق والإبداع.

وكما قلنا فإن أهمية الإدارة المحلية جعلتها محط أنظار الجميع ولذلك نجد بخلاف الوصاية الإدارية التي يميزها التعريف التالي عن غيرها فقد عرف ماسبيتيول ولاروك الوصاية الإدارية بأنها : مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا ، علي أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة الأنواع الاتية:

أولا :الرقابة الداخلية:هي رقابة تنبع من طبيعة تكوين الأجهزة التي تقوم بالمهام الملقاة علي عاتق الوحدات الإدارية.

فالوالي بصفته رئيسا للولاية وللجمعية الإقليمية يقوم بمراقبة هذه الأجهزة التي يرأسها، وكذلك العمدة إنطلاقا من التسلسل الإداري، وهذا النوع من الرقابة طبيعي في أي جهاز من الأجهزة ولا يمكن تصور تسيير العمل بدونه.

ثانيا : الرقابة الإقتصادية:لقد توسعت المفاهيم في الآونة الأخيرة لكي تتعدي تطبيق القوانين والأنظمة والحسابات ، وتصل إلي أمرين أساسين هما:

الكفاءة Efficience وتعني المردود الذي يقدمه كل عامل في نطاق عمله ، وهي بالتطبيق الواقعي ربط المتعاقد بالإتفاق Cout-beneficie أي بصورة أعم إقتصادية العمل (١).

و الفاعلية Efficacité ، أي الأهداف الأخيرة التي يراد تحقيقها وهي بالضرورة أهداف تخدم وتصب في المصلحة العامة.

ثالثا: الرقابة القضائية:القضاء يتمتع بولاية عامة علي حماية المجتمع من الفساد، فعندما يطلب من النيابة العامة أن تدخل بكل ثقلها في واقعة من أي شخصية معنوية أو فرد ضد هذه المجموعات فإنه ينظر في قرارات هذه المجالس ، ومن ثم يصدر حكمه لحماية حقوق الجميع.

رابعا : الرقابة السياسية :يقصد بها جميع أنواع الرقابة التي تمارسها المجالس المنتخبة ، أو اللجان أو المجالس العليا المتخصصة ، وهي رقابة تمارس علي مستويات متعددة إبتداء من أعضاء المجلس المحلي في عملهم الجماعي أثناء جلساتهم ، ومرورا بالأعضاء خارج نطاق عملهم الجماعي ، وإنتهاء بالبرلمانات في جلساتها ، ولجانها وأعضائها فهي رقابة شاملة غير مقيدة بأمر معين ولا بأسلوب محدد.

---

(١) كمال نور الله ، أوجه الرقابة علي السلطات المحلية في سوريا ، مرجع سابق، ص ١٦.

خامسا الرقابة الشعبية:ظهرت هذه الرقابة نتيجة للتطور الإجتماعي وتشابك الشؤون العامة والمصالح الخاصة،فلم يعد المواطنون ينتخبون ممثليهم ثم يقفون في إنتظار أن يخدموا، ولكنهم أصبحوا يهتمون بسير الأمور ويتابعونها ويحاولون الضغط بمختلف الوسائل لكي تسير الأمور مع إمكانيات وحداتهم المحلية ،بل ويلزمون وينادون بالوفاء بالوعود التي أعطاها المترشحون قبل وصولهم إلي مقاعدهم في المجالس المحلية ويحاسبونهم علي الاختلاس والرشوة إلي غير ذلك.

وقد لعبت الصحافة والإذاعة و التنظيمات النقابية والمهنية دورا كبيرا في رقابة الوحدات المحلية ، وأصبح تقلد مناصب هذه الوحدات ليس تشريفا فقط ، وإنما هو تكليف كبير لأعضاء هذه المجالس في تقديم الخدمات العامة إلي أعداد كبيرة من السكان.

ومهما تعددت صور الرقابة علي هذه الوحدات المحلية إلا أنه يبقي أهمها وأكثرها فعالية هو الرقابة من جانب السلطة المركزية ، والتي تحرص القوانين المنظمة للإدارة المحلية في كافة دول العالم إلي توضيح تلك العلاقة.

فما هي هذه الرقابة وما حدودها.

المطلب الأول ماهية الوصاية الادارية

تعتبر رقابة السلطة المركزية أوما يطلق عليه الوصاية الإدارية من أهم أنواع الرقابة علي الوحدات المحلية وهي تعني: وجود سلطات بناء علي قانون خاص من أجل مراقبة شرعية نشاط هذه الوحدات المحلية وعدم تطاولها في ممارسة إختصاصاتها ، وذلك قصد ضمان تحقيق المصلحة العامة في إطار اللامركزية الإقليمية .

وتختلف هذه الرقابة حسب الأنظمة القائمة ، ولعل أهمها الأسلوب الإنجليزي الذي يتسم بشكل عام بخضوع هذه الوحدات لمبدإ سيادة القانون. فإختصاصاتها محددة علي سبيل الحصر فالرقابةوالوصاية الادارية يمارسهامن الناحية النظرية البرلمان والقضاء العادي ، وإن كان البرلمان قلما يتدخل للإنتقاص من حرية هذه الهيئات المركزية .

أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة (١) وتقتصر علي الأمور التالية :

أ- إذا خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحدد إختصاصاتها.

ب -التفتيش علي أعمال الهيئات المحلية.

ج -للحكومة المركزية أحيانا سلطة إصدار اللوائح ، لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية ، وذلك بناء علي تصريح من البرلمان (٢) .

د-في حالات إستثنائية تقوم الحكومة بتشديد الرقابة علي الهيئات المحلية ، وخاصة فيما يتعلق بإصدار اللوائح المحلية أو التصرف في أملاك هذه المجموعات إلي غير ذلك.

أما في ظل النظام الفرنسي وهو النظام الذي أخذت به موريتانيا ، فإن المجموعات المحلية تخضع لرقابة المشرع والقضاء والحكومة ،ولكن الذي يهمنا هنا رقابة الحكومة علي هذه المجموعات الإقليمية والتي تبنى علي قاعدة عامة وهو إعطاء السلطة المركزية سلطات علي هذه المجالس دون المساس بإستقلالها.

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص ٨٧.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٨٨.

ويجب أن نفرق بين هذه الرقابة والرقابة الرئاسية مادامًا يخرجان من مشكاة واحدة (الحكومة)، إذ تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مشروعية وملائمة في نفس الوقت ، وأنها رقابة مفترضة فهي تمارس بقوة القانون ومعني ذلك أنها تمارس حتي ولو لم يوجد نص بذلك وسواء في ظل التركيز أو عدم التركيز ، وهي بذلك توصف بأنها الشريعة العامة بالنسبة للمرافق العامة المركزية (١). كما أنها رقابة داخلية ذاتية تنبع من سلطة الرئيس وتصحح أعمال المرؤوسين ، وهي كذلك رقابة شاملة تتميز بخاصية الدوام والإستمرار وعدم الإنقطاع ، ولكن تلك الشمولية يستثني منها الأعمال التي لا تقبل بطبيعتها الخضوع لهذا النوع من الرقابة كالأعمال القضائية والتعاقدية مع إمكانية تدخل الرقابة لمنع السئ منها.

أما الرقابة (الوصاية الإدارية)فهي تنصب علي موضوعين : فهي إما أن تنصب علي الهيئات اللامركزية نفسها ، وإما أن تتناول أعضاؤها وتتجلي الرقابة علي الهيئات نفسها أن تحتفظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاؤها كالوالي والعمدة (٢) ، أوحتي إعطاءه طبيعة إزواجية كما هو الحال الآن في البلديات حيث أن العمدة يعتبر وكيلا للدولة وقراراته قابلة للتنفيذ فور إعلانها (٣) .كما أن للسلطة المركزية الحق في إيقاف أو عزل الأعضاء الذين عينتهم ، وذلك يبدوا طبيعيا لأنهم موظفين لها بل وحتى المنتخبين لأسباب حددها المشرع (٤). وتتيح الوصاية الإدارية للسلطة الإدارية المسائل التالية وفقا للنظام الفرنسي التي تأخذ به موريتانيا بل وكافة الدول العربية تقريبا:

أولا: التصديق علي بعض قرارات الهيئات المحلية **Le pouvoir d'approbation prealable** وهذه القرارات قبل التصديق عليها لا تعدوا كونها مشروعات غير كاملة لا تستطيع الوحدات المحلية تنفيذها.

ثانيا : إلغاء قرارات الهيئات المحلية **L'annulation** وتحدد القوانين المسائل التي يتم الغاء القرارات فيها وهي أساسا إذا كانت خارج الصلاحيات ،أو معيبه بعدم المشروعية.

ثالثا : سلطة الوصاية الإدارية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية ، وكلما لها هو رفض بالجملة ، أو قبول بالجملة .(٥)

رابعا : إذا إمتنعت إحدي الهيئات المحلية عن إتخاذ قرار كان من الواجب إتخاذه ، فإن السلطة المركزية تستطيع أن تحل محلها في إصدار القرار الذي يعد في مثل هذه الحالة صادرا من الهيئة المحلية ولحسابها. (٦)

إلا أن هذه القاعدة تمثل خطرا كبيرا علي إستقلال الهيئات اللامركزية، ولذلك فالقضاء الإداري لا يجيز الحلول إلا بتوافر شرطين:

١–أن يكون القانون قد نص عليه صراحة.

٢–تقديم إنذار من سلطة الوصاية الإدارية للوحدة المحلية فإذا إمتنعت جازلها ممارسة سلطة الحلول.

(١) الدكتور بكر القباني ، الرقابة الإدارية ، دار النهضة العربية الطبعة الأولي ١٩٧٨ ،ص ٥١.

(٢) انظر القانون البلدي ١٣٥–٦٠ و ٢٤٣–٦٨ الخاص بالولايات ومنطقة انواكشوط.

(٣) انظر المادة ٥٨ من القانون البلدي ٢٨٩–٨٧ الصادر بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧.

(٤) انظر المواد من ٢٢–٢٧ من القانون ٢٨٩–٨٧ المنظم للبلديات ،والمرسوم رقم ١٢ فبراير ١٩٨١ الخاص بالوصاية علي الولايات ومنطقة انواكشوط.

(٥) مصطفي أبوزيد فهمي ، مرجع سابق ، ص ١٦٥.

(٦) مصطفي أبوزيد فهمي ، نفس المرجع السابق ، ص ١٦٥

خامسا: تقوم السلطة المركزية بالرقابة المالية فبصفتها تمنح الإعانات للوحدات المحلية ، لهـا ان تتثبت من صحة الإنفاق.فلها أن تكون علي بينة من الاعانة المطلوبة ضرورية للوحدة الادارية لتستطيع القيام بأعبائها الأساسية ،وبالتلي فإنها مطالبة بالتدقيق في مجمل الإنفاق للتثبت من عدم وجود إسراف .

كما أن الجهة التي تمنح القرض لها أن تتحري عن جدوي المشروع الذي سينفذ ، ومدي ملائمته للغاية المرجوة من تحقيقه .كذلك في فرنسا وموريتانيا تفرض رقابة علي إصدار الميزانية ، فلا يجوز إصدار ميزانية غير متوازنة أولا تغطي الموارد المتاحة كل النفقات الملحوظة أو تفيض عنها (١).

الفرع الوحيد كيفية ممارسة الوصاية الإدارية

الأصل أن تتم ممارسة الوصاية الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة ، ذلك أن هذه الوصاية ليست بدرجة التلقائية التي تتميز بها الرقابة الرئاسية التي تلاحق الأعمال الإدارية في كل مرحلة من مراحلها. فالوصاية الإدارية تأخذ طابعا أكثر إستشارية وأقل مجالا في التدخل ، وإن تدخلت فتدخلها بإتفاق مسبق.

كانت سلطة الوصاية علي المجموعات الإقليمية (الولايات) يمثلها رئيس الجمهورية ، وظل الحال قائما حتي سنة ١٩٧٨ ، حيث تم إسنادها إلي وزيرالداخليةومازال يتمتع بهذه السلطة حتي الآن .

وقد تمارس عن طريق التفويض بأن يخول الأصل (الرئيس أووزير الداخلية) لمثليه قدر من هذه الرقابة علي أعمال الهيئات اللامركزية ، وقد تمارس كذلك من قبل هيئات لا مركزية علي هيئات لا مركزية أخري أقل مستوي وأصغر حجما.

إن كيفية ممارسة هذه الرقابة يحكمها المبدأ العام "لا وصاية بدون نص" ، وعن طريق هذا النص تمارس هذه الرقابة فهو الذي يبين طبيعتها وحدودها ومتي يمكن تفويضها.

إن ممارسة هذه الرقابة تنبع من طبيعة تصرفات المجموعات الإقليمية التي تعرف ما يخص الوصاية وما لايخصها ، فترفع إلي سلطة الوصاية القرارات التي أعطي النص القانونى للوصاية سلطة التقرير فيها ، ثم علي الوصاية أن تباشر ذلك الاختصاص هذا من جهة. ومن جهة أخري تقدم سلطة الوصاية علي ممارسة الوصاية علي الأعضاء والمجالس إذا تبين لها أن هذه الهيئات لم تلتزم بالقانون الذي يحكم سير هذه المجالس ، سواء بالوقف أو عزل الأعضاء أوقبول الاستقالة فيما يخص الأعضاء، أوالابطال أوالتصديق وحتي الحلول محلها وسوف نوضح ذلك أكثر في الفصل الخاص بالوصاية علي المجالس المحلية.

(١) كمال نور الله ، مرجع سابق ، ص ١٢.

المطلب الثاني حدود الرقابة الإدارية

مع إعترافنا بدور الرقابة الإدارية علي الوحدات المحلية وأهميتها ، فإننا من ناحية أخري يجب أن نبرز أهمية إستقلال هذه الوحدات لألا تكون هذه الرقابة عائقا في وجهها وأمام مهمتها التي تتمثل أساسا في خدمة المواطنين وكأن الحالة من بدايتها إلي نهايتها هو إستقلال من جهة ، ورقابة من جهة أخري لا أكثر. فعدم وضع حدود وضوابط لهذه الرقابة سوف يجعلها رقابة رئاسية ، وما يعنيه ذلك من ضرورة الرجوع والخضوع في كل الأمور للسلطات العليا في الدولة لأن عمل المرؤوس ينسب إلي الرئيس في النهاية ، ويكون هذا الأخير مسؤولا عنه . وعلي ذلك فإن السلطة المركزية في مباشرتها للرقابة علي الوحدات المحلية تجد نفسها أمام حدود وقيود يمكن أن نعالجها في النقاط التالية:

أولا: الهيئات اللامركزية هي التي تعمل بداءة في الأصل ثم يأتي دور الرقابة الإدارية (١)، ويعني ذلك أن السلطةالمركزية لا يمكن أن تحل محل الوحدات المحلية في إتخاذ قرار ، إلا إذا نص المشرع علي ذلك وبصراحة ، كما لا يمكن أن تجبرها أو تأمرها بإتخاذ قرار معين أو تسن لها طريقا تسير عليه في المستقبل ، وإذا أقدمت السلطات المركزية علي القيام بهذه الأمور الممنوعة عليها أعتبر ذلك مساسا بإستقلال هذه الوحدات وإنتهاكا لهذا الإستقلال الأصيل الذي ليس منحة من السلطة المركزية يمكن أن تباشره متي شاءت.

ثانيا:ليس للسلطة المركزية الحق في تعديل أو إستبدال أي قرار صادر من الوحدة المحلية ، فهي إما أن توافق عليه ، أو ترفضه جملة .

ثالثا: إن التصديق أو الإذن بإتخاذ قرار معين لا يعني بالضرورة عدم قدرة هذه الوحدات المحلية في الرجوع عن هذا القرار ، إذا ما تبين لها أن المصالح العامة في العدول عنه .

رابعا: تعتبر جميع الأعمال التي تصدرها الوحدات المحلية حتي ولو صادقت عليها السلطة المركزية مسؤولة عنها ، فهي إذا المسؤولة عن أعمالها، وما يعنيه ذلك من إستقلال هذه الوحدات فهي أولا وأخيرا شخص معنوي قائم يتحمل الإلتزامات ويتمتع بالأهلية التامة في مباشرة جميع التصرفات.

خامسا: لممثلي تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية ، فالرقابة الإدارية معرضة لمواجهة الرقابة القضائية.

فقد جاء في المادة ٩٢ من الأمر القانوني ٢٨٩-٨٧ الصادر بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ ما يلي:

للعمدة أو أي شخص معني أن يرفع دعاوي ضد قرارات سلطة الوصاية طبقا للشروط المحددة في مجلة المرافعات المدنية والتجارية والإدارية .

سادسا: الرقابة الإدارية تنصب أكثر علي المشروعية دون الملائمة وبالتالي فإنها تبقي محصورة في نطاق شرعية هذه القرارات، علي عكس الرقابة الرئاسية التي تنصب أكثر علي الملائمة .وإن كان دائما ما يقع هنالك نوع من التداخل النابع قطعا من الحرص علي سير المرافق المحلية بإضطراد وإنتظام.

كما أن الوصاية الإدارية مقيدة بقيود لابد أن تأخذها بعين الإعتبار وهي بصدد تناول أعمال الوحدات المحلية وهي:

(١)الدكتور سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٩٠.

١- القيد التشريعي :

ويعني ألا تمارس جهة الوصاية سلطاها إلا بقانون ، فالنصوص التي تنظم هذه السلطات يجب أن تكون صريحة ، وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق، فالتوسع في التفسير متعارض مع هذه الصفة الإستثنائية (١) .

وينبني علي ذلك بالطبع أن الوحدات المحلية لا يمكن أن تتنازل عن إستقلالها إلا بموجب نص ، فحريتها وإستقلالها كحريات الأفراد تماما ، مكفولة بنصوص القانون والقانون فقط.

٢- القيد الذي يرد علي كيفية إستعمال الوصاية الإدارية :

ويعنى هذا القيد أنه لا يجوز لسلطة الوصاية الإدارية أن تلجأ إلي وسيلة غير الوسيلة التي ينص عليها القانون ، فعلاقتها بالمجموعات الإقليمية محكومة بما خولها القانون وليست عملية سيطرة بشتي الوسائل الممكنة والمتاحة أو غير الممكنة.

٢- القيدالذي يرد علي أغراض الوصاية الإدارية:

فهي مقيدة في حدود الغرض الذي يستهدفه المشرع بإتباع بعض الإجراءات ،فعليها أن تفحص العمل من ناحية مطابقته للقواعد القانونية القائمة حسب تدرجها في سلم المشروعية ، حتي يكون هذا العمل مطابقا للنصوص الدستورية والتشريعات العادية ، واللوائح الصادرة من السلطة العليا واللوائح التي تصدرها نفس الهيئة .

ثم تفحصه من حيث مطابقته للمبادئ القانونية العامة (٢) ،كما أنها تقوم بالتحقق من سلامته ومطابقته لقواعد الشكل والإختصاص ،ومن حيث السبب في إصداره وفي الغاية منه لتتحقق من أن العمل سليم ومشروع من كافة الوجوه القانونية.

كما أن سلطة الوصاية وهي تتدخل من أجل حماية الصالح العام مقيدة بأن يكون هذا التدخل حقيقي لا وهمي ، وأن يكون تكييفها للوقائع التي تدخلت من أجلها تكييف سليم مبني علي أسباب مستخلصة من وقائع ثابتة وقائمة وقت تدخلها، فلا تتذرع بوقائع نشأت بعد هذا التدخل بمقولة أنها تتعارض والصالح العام .

خلاصة

إن الأسس العامة أو المقومات التي يجب توافرها للقول بوجود إدارة محلية في بلد معين ، هي المحك الأساسي لإنطلاقة تلك المجالس في البيئة التي ستنظمها وتقدم لأفرادها حاجاتهم.

ولإن كان البعض يركز علي هذا الأساس أو ذاك من وجهة نظره التي ترتكز علي الزاوية التي ينظر إلي الإدارة المحلية منها، فإن هذه الأسس مجتمعة هي التي ستمكن الإدارة المحلية من معالجة المشاكل التي تناط بها فوجود مصالح خاصة لسكان جماعة معينة يعتبر المؤشر الأول للتفكير في خلق هذا التنظيم الإداري ، وبغير تلك المصالح لن تكون هنالك أسباب تبرر إقتطاع جزء من الوظيفة التنفيذية وإعطائه لهذه المجالس.

إضافة إلي تمتع هذه المجالس بالشخصية المعنوية حتي تكون قادرة علي معالجة تلك المصالح.

كما أن الإستقلال عن الأشخاص الأخري أحد الأسس الهامة التي لا يمكن وجود الإدارة المحلية بدونها، مع ما يعنيه ذلك من أن هذه المجالس إن لم تكن مستقلة فلن يكون نشاطها إلا جزء من أنشطة الإدارة المركزية ، ولن يتأتي ذلك

(١) محمد الأمين إشبيه ، مرجع سابق ، ص ٤٠.

(٢) محمد الأمين أشبيه ، مرجع سابق ، ص ٤١.

الإستقلال المنشود إلا إذا تمكنت من تحصيل موارد خاصة بها ، تجعلها قادرة علي التحكم في تلك المصالح وبلورتها في شكل حاجات للإفراد.

ولن ننسي دور الرقابة من جانب السلطة المركزية الذي يعني فيما يعنيه إختصاص هذه المجالس بتلك المصالح ورفع يد الحكومة عنها ، علي عكس الأشخاص الإدارية الأخري التي تعني تلك الرقابة لها الإستسلام والخضوع وعدم الإستقلال.

إن هذه الأسس العامة مرتبطة ومتشابكة وكأن واحدة منها تنبع من صميم الأخرى ، وذلك عائد إلي أنها تحاول أن تؤكد شخصية المجالس المحلية وتميزها عن غيرها ، فلا يمكن لأي أساس منها إلا أن يؤكد ذلك ، وذلك ما دعي البعض إلي إدماج بعضها مع البعض .

ولكن مهما كانت نظرة أولئك الفقهاء فإن المهم أن ترسخ كل أساس من هذه الأسس ليكون وحدة قائمة لوحده في سبيل تمييز الإدارة المحلية وتعميقها عن غيرها ، ولا نستبعد ظهور أسس أخري ومقومات تدعم تلك القدرة علي خدمة الشعوب في كل مدينة وكل قرية حتي تعم الإدارة المحلية جميع الأنشطة الإدارية المختلفة ، ساعتها سيكون ذلك إيذانا بإنحسار المركزية إلي حد كبير.

ولعلنا الآن نعيش بداية ذلك التحول وتخلي الدولة عن كثير من مهامها، وإحساس كل إقليم بوحدة مصالحه وضرورة معالجتها عن طريق الإدارة المحلية ...فهل من مزيد.

الفصل الثالث هيئات الادارة المحلية فى القانون الموريتانى

تمهيد وتقسيم

إن الاعتراف بوجود الإدارة المحلية فى أنظمة الدول المختلفة ، لم يكن كافيا لتمييز ذلك النظام واستقلاليته عن النظام المركزى السائد فى الدولة منذ قيامها لذلك كان ضروريا أن يعطى هذا النظام من الوسائل والامكانيات مايجعله ندا أو مماثلا للنظام المركزى إنطلاقا من أن كل منهما يحدد الآخر.

وينبع ذلك الإتجاه من أن النظام اللامركزى قبل كل شيء هو فلسفة قانونية وتطور إدارى ، ونضج سياسى ولابد أن يجد من الوسائل والآليات مايحقق له أهدافه.

وفعلا تم إفراد هيئات تناط بها ترجمة تلك الأهداف التى وجدت اللامركزية من أجلها إلى حقيقة عن طريق إشرافها وتنفيذها علي الأعمال والحاجات المسندة بالنصوص الدستورية والعادية على السواء.

وهذه الهيئات فى الغالب الأعم مجلس تقريرى يحدد لسكان كل مجموعة محلية أهدافها ويرسم لها مصيرها ومستقبلها ، وجهاز تنفيذى يقوم بتنفيذ ما أفرزته آراء وإجتماعات المستشارين.

وحرصت القوانين المنظمة لذلك التشكيل على التأكيد على طبيعة متميزة لتلك الهيئات عن غيرها من السلطات الادارية الاخرى ، سواء فى التنظيم أو التشكيل أو سير العمل وحتى مقتضيات الإنتخاب ، ونوعية الخدمات والمرافق التى تديرها هذه الجماعات.

إلا أن نضج الشعوب ووعيها وشفافية الحاكمين وتقلص تدخل السلطة المركزية بعد أن ولى زمن الإستبداد والطغيان ، سمح بتلاحم وتعايش غير مسبوق بين النظام المركزى واللامركزى،مما أفرز طابعا إزدواجيا فى أحكام بعض من تلك الهيئات (١)ولاشك أن ذلك لم يكن ليتأتى لولا حرص الجميع على التمسك بالادارة المحلية ، من خلال تعزيز قدرات وإمكانيات هذه الهيئات ،والفصل بينها فى الإختصاص حتى لاتتشابك المعايير وتختلط المطارق التى يضرب بها كل فصيل من هذه الهيئات ومن الهيئات المركزية .

فكيف يتم تشكيل أو تكوين هذه الهيئات ؟وماهو نظام العضوية ؟وكيف يمارس العضو المحلى أعماله ؟وماهى الآ لية التى وصل بها إلى هذه العضوية كنظام الإنتخاب وظروف الإقتراع والحملات الإنتخابية .

هذا ماسنجيب عليه فى المباحث الآتية :

المبحث الاول	أسلوب التشكيل
المبحث الثانى	نظام العضوية
المبحث الثالث	نظام سير العمل
المبحث الرابع	نظام الإنتخابات

---

(١) حيث يخضع الجهاز التنفيذى للمجموعة الاقليمية لطابع الازدواج الوظيفى كالوالى والعمدة فى موريتانيا ونفس الشيءفى القانون الفرنسى.

المبحث الأول أسلوب التشكيل فى هيئات الإدارة المحلية الموريتانية

يعتبر التشكيل (١) فى النظام اللامركزى حجر الزاوية فى إضفاء شخصية متميزة عن النظام المركزى كأسلوبين إداريين متلازمين فى الدولة الحديثة او كوجهين لعملة واحدة فى التنظيمات الادارية الحديثة .

لذلك يمكن أن نقول وبدون مبالغة ان التشكيل غاية فى حد ذاته بعيدا عن النتائج المرجوة ، إذ الصورة التى يتم بها التشكيل تحدد بدرجة كبيرة آراء المشرع الوطنى ورغباته ، كما تعكس وجهة نظر الحكم القائم .(٢)

فاذا ماكان التشكيل بالانتخاب مثلا عكس ذلك الاتجاه فى التشكيل المناخ السياسى الديمقراطى والحر السائد فى الدولة والذى أصبح الدعامة الأساسية لضمان حرية الشعوب وإنعتاقها ، كما قال الأستاذ رولاند Rolland " إن اللامركزية ليست إلا خطوة أوسع للديمقراطية ونتيجة لازمة لمبدأ السيادة الشعبية **Principe de la souveraintè Nationale** ولذا كانت اللامركزية ألزم للدولة ذات الحكومة الديمقراطية منها لغيرها من الدول.

وإذا ماكان التشكيل بالتعيين عكس فى جانبه الآخر حرص السلطة المركزية على حسن الادارة وتوافر الخبرة والكفاءة فى هذه المجالس ،رغم مايحمله ذلك الإتجاه من إنتقاد وخاصة البعض الذى يرى عدم نزاهة وامانة تلك المجالس المعينة فى تمثيل سكانها بعيدا عن أهواء وآراء الجانب الآخر (الادارة المركزية) ، من ناحية أخرى نجد البعض لايركز على طريقة التشكيل متجاوزا صداها ونتائجها ، ومؤمنا بتساوى صوره فى القول بوجود اللامركزية ، سواء أكان بالإنتخاب أو التعيين، اذ لايميز بعضهما عن البعض فى تلك الأهمية ، إنطلاقا من أن طريقة التشكيل ليست هى اساس اللامركزية وإنما الأساس المنشود هو الإستقلال الحقيقى والفعلى لهذه الهيئات عن غيرها من السلطات الاخرى ، إستقلالا يجعلها قادرة على فعل شيء إذا أرادت ، والإمتناع عن الفعل إذا رغبت .

وإن القول بإلزامية إعتماد الانتخاب فى التشكيل مردود عليه فى أنه لايرجع الى مبدإ قانونى أو شرط أساسى وإنما هو عائد الى أن الشخص اللامركزى ينشأ لرعاية مصالح هيئة معينة أو أشخاص معينين ومادام غرضه ذلك فإن من الطبيعى أن يترك أمر إختيار ممثلى الشخص اللامركزى لهؤلاء الأفراد، وكونه بالإنتخاب أو التعيين ينطلق من قدرة اولئك الأشخاص على ذلك (٣) .

(١) نقصد بالتشكيل الطريقة المتبعة فى وصول الاعضاء الى مجالس المجموعات الاقليمية .

(٢) الدكتور كامل بربر – نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة) – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – ١٩٩٦ – ص ٨١.

(٣) يرى بعض الفقهاء ان من شروط الاخذ بالانتخاب تحقيقا للمبدأ الديمقراطى ان يكون سكان الاقليم قد بلغوا من النضج والادراك والثقافة مدى يؤهلهم لتعهد شؤونهم العامة وبذلك نكون قد وفقنا بين وسيلة تحقق الهدف من اللامركزية وهو استغلالها والاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تسود البلاد،اذ ان الاخذ بفكرة الانتخاب قد يأتى باعضاء لاتتوافر فيهم الكفاية المنشودة وفى ذلك اضرار بصالح الاقليم وبالتالى بصالح الدولة وبذلك اصحاب الراى التقليدى وانصارهم من ان تكوين المجلس المحلى من اعضاء منتخبين واعضاء معيينين او بحكم القانون قد يكون مفيدا خصوصا فى البلاد حديثة العهد باللامركزية والتى عاشت طويلا تحت نظام مركزى قوى.

الا أن الباحث يرى بأن وجود الانتخاب كضرورة واجبة لتشكيل هذه المجالس بغض النظر عن الإعتبارات كلها، يعد المعيار الذى سيبقى قادرا على التمييز بين النظامين المركزى واللامركزى فى ظل تداخل السلطات وتشابكها والقول بغير ذلك قد يجعلنا أمام نظامين لايختلفان عن بعضهما البعض وحتى الى القول بلا توجس ولاريبه ان النظام اللامركزى لم يعد إلا نوعا اوصورة من صور النظام المركزى ، ولن يكون قطعا الا شبيها بعدم التركيز الادارى.[١]

وللتعرف على التشكيل الذى انتهجه المشرع فى الادارة المحلية وهيئاتها نتبع التقسيم التالى :

المطلب الاول	المبادىء العامة للتشكيل فى القانون الموريتانى
المطلب الثانى	التشكلة العامة لمجالس المجموعات الاقليمية
المطلب الثالث	التشكلة الخاصة للمجالس الاقليمية
المطلب الرابع	تشكيل الاجهزة التنفيذية للمجموعات الاقليمية

---

(١) عدم التركيز الادارى **La déconcentration** او مايسميه البعض بنظام " اللاوزارية الادارية " هو لجوء الادارة المركزية الى توسيع اختصاصات ممثليها فى الاقاليم لمنحهم سلطة البت فى بعض المسائل دون الرجوع اليها كأن ينقل مثلا الوزير جزء من إختصاصه الى والى الاقليم ولكن لايعدوا ان يكون مظهر من مظاهر المركزية اذ مازالت السلطة محصورة فى يد الحكومة وعمالها اى خطوة اوسع فى المركزية فهى لاتقل فى شىء من يد الحكومة ولاترفعها وكما قال البعض **" C'est toujours le meme mareteau qui Frappe, Sulement (par La deconcentation) on en a raccourci le manche"**
مازالت المطرقة واحدة لم تتغير وانما باللاوزارية قد قصرنا من ساعدها الا انها وقد قصر ساعدها على هذا النحو ربما لاتكون اقل قوة فى وقعها عن ذى قبل وانما تصبح اكثر دقة واقرب للعدالة **Lemarteau dont le manche est raccourci ne Frappe peut etre pas moius fort mais il frappe plus juste.**
للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور السيد محمد مدنى ، القانون الادارى الليبى ، دار النهضة العربية ١٩٦٤-١٩٦٦ ، ص ٣٥-٣٨.

المطلب الاول المبادىء العامة للتشكيل فى القانون الموريتانى

عرف القانون الموريتانى على مدى قرابة نصف قرن أنواعا مختلفة من التشكيل كترجمة صادقة للظروف السياسية والاداريةوحتى الاجتماعية والاقتصادية التى مرت بها البلاد من تاريخ الاستقلال وحتى الآن.

وبمقارنة تلك الأنواع مع الأنظمة الأخرى نجد أنها تتوافق معها فى كافة صورها ماعدى المجالس التى يكون فيها الناخبون جميعا هم فى ذات الوقت الاعضاء وهو مايسمى بالجمعية العمومية .

لذلك أفرزت تلك التعددية فى التشكيل للمستويين الوحيدين للإدارة المحلية الموريتانية (الولايات والبلديات) جملة من الحقائق وارتكزت على مبادئ اساسية طبعت تشكيلها بصفة عامة وحتى فى التخصيص والتفريق بين تشكيل كل مستوي عن الآخر .

حتى ان التراوح بين المستويين وحتى سيادة الآخر فى ظرفية معينة وغياب الآخر ، لا يعنى التخلى عند العودة اليه من جديد عن التأسيس على تلك المقتضايات والمبادئ ، وذلك ما يجعلنا أمام ملاحظة مهمة طبعت المرحلة المدروسة وهى ان القانون الموريتانى لم يعرف تلازما فى التشكيل فى آن واحد اذ لم تعرف الادارة المحلية قيام مستوييها الولاية والبلدية فى وقت واحد.(١)

إن سيادة المستوى الواحد نجم عنه ان أحكامه وبخاصة التشكيل كانت دائما مكتملة المعالم رصينة لتعكس بذلك اقتناع المشرع بهذا النوع بالذات من التشكيل وملاحقا كافة أوجه القصور والنقص التى قد تثيرها الزوابع السياسية والاقتصادية خاصة فى بلد من بلاد الساحل والتصحر،كما يمكن ملاحظة ان المشرع الموريتانى ميز بين انواع أوأساليب التشكيل التى عرفها ، فألزم الإنتخاب للبلديات وخص الولايات بالتعيين أو الجمع بينهما فى حدود ، مما يؤكد الملاحظة السابقة ويدعمها فى ان هذا التصنيف نتج عنه نضج فى اسلوب التشكيل ، وكأن المشرع بذلك أصبح يتبع عرفا ونحن نعرف أن العرف لابد أن يناله كثير من التمحيص والتحوير لكى يكتمل فى النهاية .

الفرع الاول المبادئ التى عرفها الانتخاب

دأبت بعض القوانين المنظمة للإدارة المحلية على الأخذ بأسلوب الإنتخاب ، إذ لا يدخل الى المجلس كعضو الا الاشخاص الذين تم انتخابهم ، إنطلاقا من أن إسناد المهام المحلية الى أولى الأمر فى الجهة او البلدة لاشباع حاجاتهم المحلية بانفسهم يقتضى ذلك فلا يكفى إعتراف المشرع بوجود هذه المصالح بل يجب عليه تمكين من يهمهم الامر من الاشراف على هذه المصالح ، ولما كان من المستحيل عمليا ان يشارك الجميع فى الادارة المحلية فقد جرت العادة على إعتبار الطريقة المثلى هى إعطاء السكان حق إنتخاب من ينوب عنهم فى إدارة شؤونهم .(٢)

---

(١) منذ ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠ تاريخ استقلال موريتانيا وحتى الآن عرفت البلاد النظام اللامركزى وبدون انقطاع وباحصائية بسيطة يمكن القول انطلاقا من حقيقة سيادة المستوى الواحد (الولايات او البلديات) ان مستوى الولاية ساد ٢٠ سنة من اصل ٤٠ سنة فترة الدراسة وان مستوى البلدية ساد فى فترتين منقطعتين الاولى من ١٩٦٠ وحتى ١٩٦٨ والثانية من ١٩٨٦ وحتى ٢٠٠٠ وهو مايقارب او يزيد على العشرين .
وحتى ان وجدنا فان الفترة لاتعدوا كونها أفول المستوى الملغى وسيادة المستوى الجديد فى نوع من التراوح.

(٢) خالد سماره الزغبى ،مرجع سابق، ص ٨٨. وموسوعة الحكم المحلى فى الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية (الجزء الثالث) ، كمال نور الله ، مرجع سابق ، ص ١٩.

إضافة الى أنه ركن من أركان الادارة المحلية ومبدأ أساسى تقوم عليه فلسفة نظامها وإهدار هذا المبدأ ينطوى عليه تجاهل لحقيقتها وطبيعتها، إذ أن الجميع فى عصرنا الحالى يهدف الى مزيد من الديمقراطية ولابد ان يكون بعض مناصب الادارة المحلية بالإنتخاب المباشر حتى لا يكون بقاء رجل الادارة المحلية فى منصبه رهن بثقة المسؤولين فى السلطة المركزية بالعاصمة (١) .

لقد عاش الانتخاب فترات متفاوتة ومختلفة ليستكمل بنيانه ويشتد عوده فى الأنظمة القانونية المختلفة ، ومافتىء المتحمسون للديمقراطية يتقدمون به فى كل فرصة .

ذلك ان المجالس كانت تشكل عن طريق الانتخاب المباشر تارة وغير المباشر تارة أخرى وفى بعض الاحيان لا يكون عاما حتى إستقر على إلزامية ان يكون مباشرا لما فى ذلك من إيجابيات فأرضى المنادين بالديمقراطية والشعوب والحكام على حد سواء .

ولكن يجب ان نأكد ان القانون الموريتانى لم يتبلور بل ولم يوجد الا بعد ان تجاوزت الانظمة المؤسسة ذلك الجدل حول الصورة النهائية للإنتخاب كالنظام الفرنسى والنظام الإبريطانى والأكيد أنه بدأ من حيث إنتهى الآخرون.

ففى أول قانون موريتانى ينظم الادارة المحلية وهو القانون المؤسس للبلديات ٠١٦-٦٠ الخاص بالبلديات الحضرية نص فى مادته ٢٠ بأن :"الانتخاب عام ومباشر".

ولعل ذلك ما يؤكد أن نوعية الإنتخاب التى أخذ بها فى هذا القانون كانت منهجا وفكرا فى مخيلة المشرع الموريتانى اذ الحقيقة بصورة مختصرة انه لا يعرف الانتخاب الا بعموميته ولا أدل على ذلك من تلك التجربة التى عاشتها الولايات كمجموعة إقليمية وحيدة فى البلاد ، فبعد أن إستقر نظام الحزب الواحد (حزب الشعب الموريتانى) أراد المشرع ان يتخلص من تلك الطريقة فى التشكيل التى اتى بها القانون ٢٤٣-٦٨ وهى انتخابهم عن طريق تقديم الاعضاء فى لائحة مقدمة من الحزب، فأصدر القانون ٠٦٦-٦٩ الذى جاء فى مادته ١١ينتخب المجلس بالاقتراع العام المباشر .(٢)

فبالرغم من أن هذا القانون كان إستثناء فى تشكيل الولاية بهذه الطريقة إلا أنه لم يحور الإنتخاب وأمسك عليه ما عهد عنه من أنه عام ومباشر .

يتأسس الانتخاب فى القانون الموريتانى على جملة من المبادئ التى تميز بها وهى :

أولا : الانتخاب باللائحة : (٣)

الذى هو عبارة عن إختيار الناخب بحرية لائحة بدون تصويت تفضيلى أو مزج فى التصويت .

---

(١) مصطفى الجندى ، مرجع سابق ، ص ١٤٩.

(٢) ولكن تم إجهاض تلك المحاولة بالقانون ٠٤٤ -٧٢ الذى أوضح انه منذ ذلك التاريخ فصاعدا يتم تشكيلهم بمرسوم وزارى

(٣) الانتخاب بالقائمة أو اللائحة Le Scrutin de liste هو الاسلوب الذى فيه يكون المرشحون مدرجة اسماءهم فى قوائم متعددة ويقوم كل ناخب باختيار قائمة من بين تلك القوائم المتقدمة للانتخاب.

للمزيد من التفصيل انظر د. صلاح الدين فوزى ، الادارة المحلية فى التشريع المصرى " نحو إدارة محلية أفضل "، مرجع سابق ، ص ٧٤ ومابعدها.

ثانيا : الإنتخاب فى دور واحد :

اذا حصلت إحدى اللوائح على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها كتب لها الفوز ويتم توزيع المقاعد المتنافس عليها بعد إقصاء اللوائح التى حصلت على أقل من ١٠% من الأصوات حسب التمثيل النسبى مع استخدام القاسم الانتخابى ومنح الباقى للائحة التى فازت بالترتيب الاول .

ثالثا : يتم الانتخاب لتشكيل هذه المجالس فى يوم واحد ، واذا لم يحسم الوضع فإن نفس اليوم من الاسبوع القادم يكون يوم الانتخاب وهو عادة يوم العطلة الاسبوعية (يوم الجمعة) .

رابعا : أن ينتخب المجلس المنتخب بالاقتراع العام المباشر جهازه التنفيذى ومساعديه ولكن فى إقتراع سرى .

خامسا : بطلان اللوائح التى تقام على اساس عرقى او قبلى او لإعتبارات خصوصية أو طائفية تأكيدا من المشرع على ان الانتخاب يجب أن يبقى مبدأ أسمى من أهواء البعض وهو ليس نافذة لتحقيق أطماع دفنية ، ولكى لا يبقى مناسبة لقياس تعداد الطوائف والقبائل والجهات ،ولعل هذه الحقيقة هى التى كانت تؤرق المشرع فى كل قانون يحاول ان يرسم فيه تشكيل هذه المجالس .

سادسا: الإنتخاب حر ، حيث أن القانون الموريتانى أشار إلى حرية المواطنين فى الإدلاء بأصواتهم لتشكيل هذه المجالس على عكس ما جاء فى القانون المصري.(١)

سابعا : الانتخاب مكفول للجنسين الذكر والأنثى على التساوى .

الفرع الثانى المبادئ التى عرفها التعيين

لقد تأثر نظام الإدارة المحلية فى سنة ١٩٦٨ فى موريتانيا بالجو السياسى القائم على أساس عدم وجود أحزاب ووجود نظام الحكم الشمولى حيث كانت فلسفة نظام الحكم بعد مؤتمر العيون أن حزب الشعب الموريتانى هو الجهاز السياسى الوحيد فى الدولة.

وعلى ذلك فهو الذى يقدم الأعضاء الى هذه المجموعات الإقليمية عن طريق لائحة مقدمة و مختارة على أساس الولاء فقط .

ومع إنتهاء نظام الحزب الواحد لم يقدر لهذه المجموعات أن تتخلص من التعيين وقيوده اذ دخلت مع غيرها فى دوامة الانقلابات المتلاحقه وكان لكل إنقلاب فلسفته الخاصة فى التعيين .

والحقيقة ان المسوغات التى يبرر بها البعض تشكيل المجالس الإقليمية بالتعيين لم تكن موجودة فى هيئات الادارة المحلية ولم تنعكس على أدائها الذى ظل متواضعا بالنظر الى ما كان ينتظرها ،ومن أهم هذه المسوغات الخبرة والكفاية الادارية التى يعتبرها البعض لازمة لمجالس هذه المجموعات وأنها تبرر وجود أعضاء معينين مع أعضاء منتخبين إذ أن إختصاصات وأعمال المجالس المحلية تتطلب كثيرا من الخبرة ، فلم تعد محدودة وسهلة فى مجتمعات اليوم .

---

(١) المادة ٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية التى تقول انه يجب ان يقيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والاناث،ومع ذلك لايقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريقة التجنس الا اذا كانت قد مضت خمس سنوات على إكتسابه اياها.

ولكن من ناحية أخرى لا يمكن الزعم أن الخبرة المطلوبة هى بالقدر الذى يتطلب ان يكون تكوين المجالس المحلية بصفة مطلقة ودائمة بالتعيين بل يمكن ان توفر هذه الخبرة للمجلس الذى يكون ديمقراطيا عن طريق اعضائه والاجهزة الاستشارية المتخصصة (١) .

وهذا ما تغاضى عنه المشرع الموريتانى وفى نفس الوقت لم يوصله التشكيل بالتعيين الى تلك النتائج التى تهدف اليها الادارة المحلية سواء فى مستوي الخدمات او تحقيق مزيد من الديمقراطية . ولذلك فاننا لا نبالغ إذا قلنا ان الادارة المحلية فى فترة التعيين تجردت من خصوصيتها وإنتكست أعلامها وأصبحت مناصب الادارة المحلية واعضاؤها لا يتحقق بقاءهم الابثقة المسؤولين من السلطة المركزية والحكومية المعينة والمشرفة عليهم.

من أهم المبادئ التى عرفها التعيين كوسيلة من وسائل التشكيل فى القانون الموريتانى :

أولا : إشتراط التعيين فى فترته الأولى الإنضمام إلى الحزب الحاكم فكل شخص غير منضم الى حزب الشعب الموريتانى لا يمكن أن يكون عضوا بهذه المجالس ،وهو ما يعنى من ناحية أولى حرمان العديد من الأشخاص سواء أكانوا منضمين أو غير منضمين الى الحزب،ومن ناحية ثانية أن هذه المجالس أصبحت خلية من خلايا ذلك الحزب ، تسير فى توجهاته وتأتمر بإمرته.

ثانيا : فى مرحلة الانقلابات وبالذات فى القانون ٨٠-١٤٤ تأسس التعيين على ان العضو المعين يجب ان يكون أحد أبناء الولاية وهو مبدأ مهم فى جوهره ،الا أنه يطرح جملة من الاستفهامات اذا كان المراد به ترديد أن أهل مكة أدرى بشعابها، إذ لم توضع شروط وضمانات تسمح بشفافية التعيين ككل ، مما لايضمن وصول اولئك الابناء الذين بمقدورهم تلبية الخدمات فى ظل سيادة مبادىء أخرى وأحكام أخرى، منها تعارض المصالح وتشابك المعايير.

ثالثا : فى مرحلة لاحقة عرف ما يعرف بالجمع بين الانتخاب والتعيين ، إذ أن الأعضاء المعينين فى مجالس الولايات هم أصلا منتخبون إنتخابا عاما ومباشرا من قبل تنظيم شعبى سياسى يسمى هياكل تهذيب الجماهير(٢).

رابعا : رئيس المجلس عادة مايكون منتخبا من قبل الاعضاء المعينين وهو دائما إنتخاب مباشر وسرى .

خامسا : فى المجالس المعينة توكل مهمة التنفيذ الى عضو معين من قبل مجلس الوزراء عن طريق مرسوم وهو عادة الوالى ، وهذا مايضفى نوعا من التمييز بين المجلس الإستشارى ،والهيئة التنفيذية، والرئاسة .

سادسا : أخذ التعيين الذى عرفته البلديات فى القانون ٠١٧-٦٣ الخاص بالبلديات النموذجية والقانون ١٣٥-٦٠ الخاص بالبلديات الريفية شكل الإنتداب من سلطة الوصاية،وهذا الإنتداب يبرره البعض بالظروف السائدة آنذاك حيث لايمكن بأى حال إسناد رئاسة المجموعة الإقليمية وإدارتها الى المواطنين فى فترات الاستقلال الاولى نظرللأميه وغياب مفهوم الدولة وصعوبة تشكيل أو تكوين طاقم إدارى من بين سكانها قادرا على إشباع حاجات السكان والتعامل بالمفاهيم الادارية والعلمية الحديثة .

---

(١) الدكتور كامل بربر ، نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق ، ص١١٠.

(2) Creés par la deliberation du 16 aout 1981.
La deliberation n.5 du 11 Novembre 1981 portant statut et reglement interieur (aborgee par la deliberation N.7 intervenue le 24 jullet 1982.
et la deliberation N. 24 qui porte le statut et reglement interieur des S.E.M. Actuelement. .l'organisation des S.E.M autorise une constitution de commission notament au niveau departemental. Au niveau de la zone il ya un bureau de zone de quartier il ya un bureau de quartier. de la cellule un delgue choisi par les familles composant celle-ci. voir sidi sada, le secretariat a la permenance du C.M.S.N (statut & orgnisation F.S.J.E 1989-1990, p21.

الفرع الثالث   المعيار السكانى

يعتبر المعيار السكانى فى القانون الموريتانى المرجعية الأساسية فى التشكيل سواء أخذ ذلك التشكيل بالانتخاب أو بالتعيين أو جمع بينهما.

ولعل أهمية المعيار السكانى تبدوا واضحة ومقنعة اذا علمنا أنها تجسد للمشرع حجم المجالس التى يرى انها كافيــة لادارة المجتمع المحلى أكثر من كونها تؤثر فى ماهية التشكيل كمبدأ وكركن من أركان الإدارة المحلية اللهم الا اذا كان المشــرع ضمنيا عن طريق المعيار السكانى يقيس حجم كل مدينةأو تجمع ريفى ثم يقرر هل سيمنحه سلطة تشــكيل مجموعتــه بالانتخاب أو التعيين وذلك مالم يتضح من القوانين المنظمة للادارة المحلية الموريتانية .

إن الإختلاف بين الولاية والبلدية كمجموعتين إقليميتين نتج عنه وكان سببا له إختلاف المعيار السكانى بينهما،مما ينجم عنه ملاحظة أن المجالس البلدية كانت أكثر إنتشارا فى المجتمع الموريتانى والساحة السياسية من الولايات التى لم تعرفها الا عواصم الولايات فقط ومايتبع الولايات من وحدات ادارية كالمقاطعات والمراكز التى بقيت جزء لايتجزأ من الولايــــة ككل.

كما أن المعيار السكانى هو الذى أضفى نوعا من الخصوصية فى التشكيل والتكوين على بعض هذه المجالس وبالتحديد فى انواكشوط العاصمة التى بلغت بها تلك الخصوصية ان سميت منطقة ايام كانت الولايات هــى المجموعــات الاقليميــة السائدة ولم تتخلص من ذلك فى القوانين المنظمة للبلديات إذ قسمت الى دوائر بخلاف المجالس الاخرى فى الوطن .

والجدول التالى يبين دور المعيار السكانى فى تشكيل المجالس وحجمها:

جدول يوضح تركيبة المجالس الإقليمية من حيث عدد الأعضاء والسكان ومقابل كل عضومن عدد السكانفى كافة القوانين المنظمة للإ دارة المحليـة فى موريتانيا.

القانون المنظم	عدد السكان	عدد الأعضاء	عدد السكان مقابل كل عضو
القانون ٠١٦-٦٠بتاريخ ١٦/ ١/ ١٩٦٠الخاص بالبلديات الحضرية	١٥٠٠-٣٠٠٠	١٨	١٦٧
	٣٠٠١- ٥٠٠٠	٢٢	٢٢٧
	٥٠٠١ — ١٠٠٠٠	٢٦	٣٨٤
	أكثر من ١٠٠٠٠	٣٠	٣٣٣
القانون ١٣٥-٦٠ بتاريخ٢٥/٧/١٩٦٠ الخاص بالبلديات الريفية	١٥٠٠ فما فوق	٨-٣٠	١٥٠٠
القانون ٢٤٣-٦٨ بتاريخ ٣٠/٧/١٩٦٨ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط	-	٢٠-٣٠	٦٠٠٠
القانون ٠٢٦-٧٩ بتاريخ ٢٠/٢/١٩٧٩الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط	-	١٠-٢٠	٦٠٠٠
القانون ١٤٤-٨٠ بتاريخ٥/٧/١٩٨٠ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط	-	١٥-٢٠	٦٠٠٠
القانون ١٢٨-٨٣ بتاريخ ٥/٦/١٩٨٣ الخاص بتنظيم الولايات ومنطقة انواكشوط	-	١٩	٦٠٠٠
القانون ١٣٤-٨٦ بتاريخ ١٣/٨/١٩٨٦المنشأ للبلديات والخاص بالبلديات الحضرية	اقل من ٥٠٠٠	٢٠	٢٤٩
	٥٠٠١-١٠٠٠٠	٢٦	٣٨٤
	١٠٠٠١-٢٠٠٠٠	٣٠	٦٦٦
القانون ٢٨٩ — ٨٧ بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٨٧الخاص بالبلديات الحضرية والريفية (المختلط)	٠-١٠٠٠	٩	١١١
	١٠٠٠-٣٠٠٠	١١	٢٧٢
	٣٠٠١-٥٠٠٠	١٥	٣٣٣
	٥٠٠١-١٠٠٠٠	١٧	٥٨٨
	١٠٠٠١-٢٠٠٠٠	١٩	١٠٥٢
	اكثر من ٢٠٠٠٠	٢١	٩٥٢
	انواكشوط	٣٧	

تم إعداد الجدول من طرف الباحث بالرجوع إلى نصوص القوانين المختلفة المنظمة لمجالس الولايات والمجالس البلدية.

المطلب الثاني التشكلة العامة لمجالس المجموعات الاقليمية

الادارة المحلية الى جانب كونها الخيوط التى تبنى الديمقراطية فهى أيضا المادة التى تغذى جذور المجتمع (١) ولذلك فإنها لكى تكون مصدر تأثير وخلق وتنوير لابد أن تتسلل إلى كافة خلايا ودروب وأحياء ذلك المجتمع حتى لايبقى أى شخص لم تصله .

وإنطلاقا من تلك الحقيقة فإن القوانين حريصة على أن تتكيف مع تلك المقتضيات واللوازم وأن تقيس لكل تجمع سكانى حضرى أو ريفى مايناسبه من حرير الديمقراطية .

ولكن قد لايعنى ذلك أن يكون لكل تجمع إسم وشخصية ومميزات عن التجمعات الأخرى الشبيهه به ، لذلك عمد المشرع إلى إعتبار تلك المميزات غير قادرة على إيجاد الفرق ، وإنما الإختلاف فى الطبيعة القانونية هو الذى يفرق هذا المستوى عن ذاك كالولاية ،والبلدية .

ولكن المساواة فى التشكيل والخصائص بين التجمعات الحضرية والريفية فى مستوى محلى واحد لاتنطلق من حقائق موضوعية إذ أن مجتمعا محليا ريفيا مثلا ، لايمكن أن يعطى من الصلاحيات والموارد المالية ما أعطى لتجمع العاصمة .

ولعل القانون الموريتانى الذى يقوم على وحدة التنظيم سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الموضوعية كالقانون الفرنسى ، تغاضى عن ذلك التفاوت الشديد فى الإمكانيات والموارد المالية ، سواء في ذلك المجالس الإقليمية للولايات أو المجالس البلدية معتمدا على مبدإ المساواة الذى يأتى من تأثره بالقانون الفرنسى ، وهذا الأخير هو الذى أسس المساواة بين المدن والقرى تطبيقا لمبدأ المساواة الذى ساد فى عهد الثورة الفرنسية .

ولكن القانون الموريتانى مع تمسكه بتلك المساواة خاصة فى التشكيل قد أوجد لنفسه بعض الإستثناءات على تلك القاعدة وهى أساسا المعيار السكانى.

فكيف يتم تشكيل مجالس المجموعات الإقليمية فى القانون الموريتانى على مستوي البلدية والولاية .

الفرع الأول المجلس البلدى

يتشكل فى كل مدينة وقرية موريتانية نوع واحد من المجالس يسمى المجلس البلدى عن طريق الإنتخاب الذى يتم فى يوم واحد لكل تلك المجالس ، وذلك على الرغم من التفاوت الشديد فى الأهمية وعدد السكان ،ولقد إنتشرت تلك المجالس وعمت كافة ربوع الوطن بعدأن كانت تقتصرعلى بعض المدن التى كان القانون حريصا على تسميتهابالإسم (٢).

ويمكن تقسيم المجالس البلدية إلى نوعين :

الفقرة الأولى المجلس البلدى الحضرى

يعد المجلس البلدى الحضرى هو أقدم أنواع المجالس البلدية التى عرفتها البلاد بعد أن غيرت المحطات إلى بلديات سنة ١٩٥٣ ، ويوجد هذا النوع من المجالس فى المدن الكبيرة وهى المقاطعات سواء أكانت عاصمة الولاية أو تابعة لها ، ويتم تشكيل المجلس البلدى بالانتخاب العام المباشر ، ودائما مايتبع قيام مجالس بلدية حضرية قيام مجالس ريفية بعدها مما يعنى انها هى الأساس الذى تبدأ به أى تجربة بلدية .

(١) مصطفى الجندى ، مرجع سابق ،ص ١٢٣.

(٢) حيث ذكر القانون ٠١٦-٦٠ و ٠١٧-٦٣ أسماء تلك المدن بالتحديد ففى القانون الاول جاء فى مادته ٢ ان أطار - بوكى - كيهيدى - روصو هى المجالس البلدية الحضرية اضافة الى انواكشوط العاصمة التى كانت تخضع لنظام بلدى خاص.والقانون الثانى الذى ذكر أنها انواذيبو، إزويرات، اعيون العتروس وهى بلديات نموذجية كان القانون يطمح الى إعدادها لتلحق بالمدن السابقة ولكن التجربة فشلت للاسف.

ويتم إنشاء المجلس البلدى الحضرى بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بإقتراح من وزير الداخلية إلا أن هذه المجالس لم تعرف إنتشارها فى فترة واحدة بل كانت تقوم على فترات .

ففى بداية صدور القوانين المنظمة للمجالس البلدية لم يمكن تشكيل هذه المجالس الا فى التجمعات الحضرية (١)،وعند الرجوع إلى البلديات فى سنة ١٩٨٦ بموجب القانون ١٣٤ - ٨٦ أقيمت تلك التجربة فى عواصم الولايات فقط لتستكمل بالقانون٢٨٩ -٨٧فى التجمعات الحضرية (المقاطعات التابعة للولاية) .

والقانون الموريتانى بذلك يؤكد تفرقة صريحة بين المجالس البلدية نفسها والتى قلنا سابقا أنها تخضع لوحدة التنظيم العضوية والموضوعية .إذ كل مجلس بلدى يتشكل فى مقاطعة إدارية يعتبر مجلسا بلديا حضريا ، وماعدى ذلك يعتبر بلدية ريفية ، ويتشكل المجلس البلدى الحضرى فى القانون الموريتانى حسب عدد السكان بل إن عدد السكان شرط أساسى لإعتبار ذلك التجمع مجموعة إقليمية (مجلسا حضريا) حيث إشترط القانون الأول ٠١٦ -٦٠ ، ١٥٠٠ ساكن لأى بلدية حضرية ، ولكن المشرع قلص ذلك العدد فى القانون ٢٨٩ - ٨٧،ومرد ذلك إلى حرص المشرع على تعميم المجالس الحضرية فى كافة التجمعات الحيوية والنشطة ، بغض النظر عن عدد سكانها ، خاصة إذا عرفنا أن عدد المقاطعات إرتفع من مستوى ٤ فى التنظيم الأول إلى ٥٣ فى التنظيم الثانى.

الفقرة الثانية المجلس البلدى الريفى

المجلس البلدى الريفى هو الذى يتشكل فى كل مركز إدارى ، أو مجموعة من القرى الصغيرة ، أو أحياء بدوية ، وهو كغيره من المجالس البلدية يتشكل بالإنتخاب العام والمباشر من سكان ذلك التجمع الريفى .

وهو قديم قدم المجالس الحضرية مما يعكس عمق التجربة نفسها ، فعشية صدور أول قانون موريتانى منظم للمجالس البلدية الحضرية ، صدر القانون١٣٥ - ٦٠ المنظم للمجالس البلدية الريفية ، وقد تشبث هذا القانون بالقانون ٠١٦- ٦٠ الحضرى فأحال إلى مقتضياته فى أمور كثيرة ، إلا أن الطابع السكانى لكلا التجمعين خلق جملة من الفوارق وهى طبيعة جدا وخاصة فى مجالس التشكيل وعدد الأعضاء ، والغريب أن عدد المجالس الريفية كان فى تجربة الستينات يفوق عدد المجالس الحضرية أضعاف المرات بل وما زال حتى الآن ، مما يعكس الطابع البدوى المتأصل كسمة سائدة تحول دون تفاعل الإدارة المحلية مع غالبية السكان أو العكس .

فقد كان يقام فى كل مقاطعة مجلس بلدى ريفى يحمل إسمها على شرط أن لايقل سكان تلك المقاطعة أو التجمعات البدوية عن ١٥٠٠ ساكن .

وقد حدد القانون عدد أعضاء المجالس الريفية من ٨ إلى ٣٠ عضوا ولكن القانون٢٨٩ -٨٧المختلط لم يميز بين البلديات الحضرية والريفية وخاصة فى مجال التشكيل وعدد الأعضاء حسب المعيار السكانى ، اذ يبدوا أنه حاول أن يعمم المجالس البلدية الريفية بشكل أكبر فى البلاد عندما أعطى٩ أعضاء لكل تجمع سكانى من ٠- ١٠٠٠ وهو قطعا يقصد بذلك الأحياء البدوية ، والمراكز الريفية أو التجمعات القروية.

(١) وهى بوكى أطار- روصو -كيهيدى، وترجع ضآلة العدد الى حياة البداوة والرعى التى تسيطر على الشعب الموريتانى وقد حاول القانون ٠١٧-٦٣ ان يقدم بعض المدن لتصبح بلديات حضرية فى تجربة نموذجية الا انه نظرا لشح الموارد والمشاكل الادارية لم يمكن إستمرار تلك التجربة .

فوصلت البلديات الريفية إلى ١٦٣ بلدية (١) فى حين لم تتجاوز البلديات الحضرية ٥٣ فقط .

الفرع الثانى الجمعيات الجهوية

يتشكل فى عاصمة كل ولاية مجلس إقليمى يسمى الجمعية المحلية ، معين بمرسوم وزارى بناء على تقديم لائحة تضم ضعف الأعضاء ، مقترحة من طرف حزب الشعب الموريتانى الحاكم .

وبالرغم من أن تشكيل هذه المجالس قد أخذ منحنيات عديدة ، إلا أن السمة الغالبة فيه ظلت هى التعيين سواء أكان بطريقة مباشرة كما ورد فى القانون ٢٤٣-٦٨ المؤسس لهذه المجالس ، أو بطريقة أخرى كما ورد فى القانون ٠٦٦-٦٩ اللاغى للبلديات والمنظم لانتخاب الجمعية الاقليمية والذى سمح بإنتخاب أعضاء المجلس ، هذا الإنتخاب الذى لايخرج عن هيمنة السلطة المركزية فى كافة الأحوال (٢) .

هذه المجالس إقتصرت فقط على عواصم الولايات وهو ما يعنى تغييب جزء كبير من المواطنين القاطنين فى المقاطعات والمراكز الادارية ، فتمثيلهم بمنخبيهم على مستوى الولاية التى يتبعونهالايشكل ضمانا سياسيا للمشاركة ،خصوصا وأن هذه المناطق كانت فى أمس الحاجة الى التوعية بمفهوم الدولة والمشاركة فى العمل السياسى ، فمعظم السكان حينها لايزالون يقطنون فى الريف ، وقد يكون ذلك ماشجع المشرع فى تلك الفترة على اعتماد التعيين فى هذه المجالس الجهوية فى عواصم الولايات .

كما أن تعين هذه المجالس وجد فى فترة غابت فيها التجمعات السياسية والحركات الجماهيرية ، مما أضفى على هذا التعيين لونا قاتما، وأصبح لايعدوا كونه إكتتاب أعضاء جدد فى الإدارة لكل للولاية .

الفرع الثالث المجالس الجهوية الاستشارية

يتشكل فى عاصمة كل ولاية ، ومقاطعة ، ومركز إدارى مجلس جهوى إستشارى بالتعيين بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية (٣) .

وقد ظل تشكيل هذا النوع من المجالس الإقليمية على هذا النحو ، رغم التغييرات السياسية والمنهج الادارى المتغير نتيجة الانقلابات المتلاحقة فى تلك الفترة حتى جاء القانون ١٢٨-٨٣ بتاريخ ٥يونيو ١٩٨٣ المغير للقانون ١٤٤-٨٠ بتاريخ ٥يوليو ١٩٨٠ (٤) ، فأدخل فى تشكيلها الجمع بين الإنتخاب والتعيين وذلك عن طريق إدماج هذه المجالس فى تنظيم شعبى سياسى يسمى هياكل تهذيب الجماهير ، ففى كل ولاية هنا لك لجنة إقليمية للهياكل ومسؤولى الانعاش وهم منتخبون من قبل السكان المحليين إنتخابا مباشرا ، هذه اللجنة الإقليمية ومسؤولى الانعاش فى المقاطعات التابعة للولاية يعينون مباشرة من قبل مجلس الوزراء ، كأعضاء فى المجالس الجهوية الإستشارية لكل ولاية .

(١) فى ١١ ولاية من اصل ١٣ ولاية هى المكونة للتنظيم الادارى الترابى فى موريتانيا،حيث ان ولاية انواكشوط وتيرس الزمور لايوجد فيهما اى تجمعات ريفية وذلك راجع الى ان الاولى هى العاصمة وتوجد بها ٩ مقاطعات وتقتصر حدودها عند حدود تلك المقاطعات،اما الثانية فهى ذات كثافة سكانية متدنية وذات طبيعة صحراوية مما يصعب وجود التجمعات البدوية والقروية ذات الاستقرار الدائم خارج مدن تلك الولاية.

(٢) ولعل هذا القانون لم يدم اكثر من سنتين حيث صدر القانون ٠٤٤-٧٢ بتاريخ ١يناير ١٩٧٢ والذى غيره واوضح ان هذه الجمعيات تصبح لجاناجهوية ويعين أعضاؤها من هذا التاريخ فصاعدا بمرسوم وزارى كما كان عليه الحال من قبل.

(٣) حيث جاء فى القانون المؤسس ٠٢٦-٧٩ فى مادته ٩:

Art9: il sont nommés par decret pris en canseil du Ministres sur proposition du ministre de linterieur .

(٤) وهذا القانون هو الذى اعاد اقتصار المجالس الاقليمية على الولايات دون المقاطعات والمراكز الادارية بعد ان سنها القانون ٠٢٦-٧٩ كحالة فريدة فى القانون الموريتانى.

وهذا النهج الذى إستقر على الجمع ، سبقه فى القانون ١٤٤-٨٠ اشتراط المشرع أن يكون أعضاء المجلس الإستشارى الجهوى من أبناء الولاية كذلك .

ولكنها محاولات للخروج من التعيين ، الذى فرض على هذه المجالس نوعا من العزلة وإنفصام بينها وبين المواطنين ، والغريب أن تجاوب المواطنين فى تلك الفترة كان أكثر حماسا للهياكل ، منه للمجالس الاستشارية نفسها لطبيعتها الديمقراطية .

المطلب الثالث التشكلة الخاصة لبعض المجالس الإقليمية

إذا كانت القاعدة العامة فى تشكيل المجالس الاقليمية هى المساواة بين الوحدات المكونة لكل مستوى من هذه المجموعات ، فان القانون الموريتانى أوجد خصوصية فى تشكيل بعض هذه المجالس بالرغم من وحدة التنظيم .

ولقد كان القانون ٢٤٣-٦٨ المنظم للادارة الاقليمية هو أول من سن تلك السنة ، ولعله بذلك كان جديرا بأن يطلق عليه قانون الاصلاح الادارى الأول فى موريتانيا لخصوصيته وتغييره الشامل للادارة الاقليمية التى كانت فى مجملها ادارة فرنسية خالصة ، بالرغم من بعض الإرهاصات التى شكلت بداية الخصوصية فى القانون ٠١٧-٦٣ بتاريخ ١٨ يناير ١٩٦٣ (المغير للقانون البلدى الحضرى رقم ٠١٦-٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠) اذ ان هذا القانون الحضرى النموذجى ، قد إستثنى تجمع انواكشوط الحضرى من احكامه وأبقاه فى تنظيم خاص به.

وقد ظلت تلك الخصوصية قائمة بالرغم من التخلى عن الولاية كحقل تجريبى أول لهذه الخصوصية ، فبصدور القانون البلدى ٢٨٩-٨٧ أضفى على مجموعة معينة تلك الخصوصية (انواكشوط) دون غيرها من المجموعات ،ويجب أن نعرف أن المساحة الجغرافية لمدينة انواكشوط دائما تشكل فى وقت واحد بلدية حضرية أو ولاية (منطقة انواكشوط) فى حالة الاخذ بها كمجموعة اقليمية فى هذا المستوى أو ذاك.

الفرع الاول منطقة انواكشوط

لقد عرفت عاصمة البلاد انواكشوط تنظيما خاصا وتشكيلا وتكوينا متميزا عن المجموعات الاخرى المشابهة لها وهى الولايات ، وذلك بموجب المرسوم رقم ٣٤٤-٦٨ الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٢/٢٤ وكذلك القانون ٢٤٣-٦٨ الذى فصل فى تنظيم تلك الخصوصية ، وأفرد لها بابا خاصا هو الباب السابع تحت عنوان " منطقة انواكشوط "(١) وهو تقليد ظل سارى المفعول فى كافة القوانين المنظمة للولايات حتى حلت محلها البلديات. (٢)

واذا أردنا ان نبرز تلك الخصوصية من خلال مقارنتها بالولاية ، نجد ان هذه الخصوصية أقرب ماتكون الى مسايرة الاتجاه العام الذى تبنته أغلب دول العالم كما يرى الدكتور الطماوى (٣) منه الى حقائق قانونية.

ويتضح ذلك من نص القانون حيث إتفقت القوانين على العبارات التالية :

(١) ويجب ان لايتبادر الى الذهن ان المنطقة التى يقصدها المشرع الموريتانى هى النظام الذى كان قائما فى اسبانيا،وفى ايطاليا حاليا والذى هو عبارة عن تنظيم يختلف عن النظام الفرنسى ذى الحريات المحلية الضيقة كما يختلف عن النظام الانكليزى ذى الحريات الواسعة ويعتبره الفقهاء حلا لمشكلة الادارة المحلية جعلها تتسع الى أقصى مدى،والمنطقة تتمتع ببرلمان خاص ومجلس تنفيذى يشرف فيه كل عضو على وزارة اقليمية .. للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور مصطفى او زيد ، نظام الادارة المحلية فى القانون المقارن، مرجع سابق ص ٢١٤ ومابعدها.

(٢) وهى القوانين ٠٢٦-٧٩ بتاريخ ٢٠فبراير ١٩٧٩،و ١٤٤-٨٠ بتاريخ ٥ يوليو ١٩٨٠،و ١٢٨-٨٣ بتاريخ ٥ يونيو ١٩٨٣ وتعديلاتهم المختلفة.

(٣) حيث يرى ان هناك اتجاه جديد يرمى الى وضع نظام خاص للعواصم.

" لجمعية المنطقة نفس صلاحيات الجمعيات المحلية وتسير تبعا لشروطها " " يطبق على منطقة العاصمة التشريعات والتنظيمات المطبقة على الولايات " ومعنى ذلك ان تلك الخصوصية تبدو أكثر شكلية واكثر تلبية لهاجس الامن ، نظرا لوجود الحكومة فيها وتعداد السكان ، اذ يسكنها ربع سكان البلاد تقريبا منها الى تنظيم قانونى رصين وقادر على اثبات تلك الخصوصية.لذلك فان هذه الخصوصية تتجلى اكثر فى النقاط الآتية :

أ- اختلاف التسمية عن الولايات الاخرى : فانواكشوط رغم انها ولاية الا انها تسمى منطقة انواكشوط ،ومجلسها يسمى مجلس منطقة انواكشوط.

ب- فى مجال التشكيل لا تختلف المنطقة عن الولاية الا فى ان القانون حريص على ان يحدد عدد أعضاء المنطقة ، فى حين أن الولاية يحدد بمرسوم لاحق على القانون حسب المعيار السكانى الذى سيعمل على اختلاف عدد الاعضاء حسب الكثافة السكانية لكل ولاية ، رغم ان هذا المعيار يعتمد كما رأينا سابقا على معدل مستشار واحد لكل ٦٠٠٠ ساكن.

الفرع الثانى المجلس البلدى لمدينة إنواكشوط

المجلس البلدى لمدينة انواكشوط هو تجمع حضرى كغيره من التجمعات الحضرية هكذا يبدو للوهلة الأولى ، الا ان هذا المجلس يختلف عن كافة المجالس الحضرية التى عرفتها البلاد منذ ان كانت ٥ مجالس فقط سنة ١٩٦٠ وحتى اصبحت ٥٣ سنة ٢٠٠٠.

فقد جاء فى الباب السابع من القانون ٢٨٩-٨٧ تحت عنوان ترتيبات خاصة مطبقة على التجمع الحضرى لمدينة انواكشوط ، بعض الاحكام التى جعلت هذا التجمع يحظى بتلك الخصوصية المعهودة له منذ الاصلاح الادارى بصفة رسمية والحقيقة أن هذه الخصوصية فى البلديات اكثر اقناعا من المنطقة ، وتنطوى على الحقائق والمبررات الآتية :

أ- يشكل المجلس البلدى من سبعة وثلاثين مستشارا وهو تحديد لم يحظى به أى تجمع حضرى آخر.

ب- تنقسم مدينة انواكشوط الى دوائر انتخابية محددة حدودها ، وعددها ، واسمها بمقرر من وزير الداخلية ، وتحظى كل دائرة بعدد من المستشارين يساوى عدد سكانها مضروبا فى خارج قسمة العدد الاجمالى للمقاعد على مجموع سكان البلدية على أن يكون لكل دائرة مساعد للعمدة.

وقد نتج عن تلك العملية التشكيل الآتى كما جاء فى المادة ٣ من المقرر رقم ت-١٧٠ الصادر بتاريخ ٦ سبتمبر ١٩٩٠ :

مقاطعة الميناء	٥	مقاطعة عرفات	٤	مقاطعة تيارت	٣
مقاطعة تفرغ زينة	٤	مقاطعة لكصر	٣	مقاطعة توجنين	٣
مقاطعة السبخة	٤	مقاطعة الرياض	٧	مقاطعة دار النعيم	٤

المطلب الرابع تشكيل الجهاز التنفيذى للمجالس الاقليمية

يختلف الجهاز التنفيذى للادارة المحلية فى موريتانيا اختلافا كليا عن المجلس الاستشارى (التقريرى) المحلى ، ذلك ان المشرع الموريتانى اصبغ على هذا الجهاز نوعا من الخصوصية فى التشكيل ، وفى الاختصاصات ، والوسائل القانونية .

فهو وان كان جهازا تنفيذيا الا انه لم يرق الى ان يصبح مجلسا تنفيذيا كما فى القانون المصرى.

ويتمتع هذا الجهاز بنوع من الديناميكية نابعة من صغر حجمه ، وتجميع قرار التنفيذ والمتابعة والاشراف الى شخص واحد وهو المناط به تنفيذ قرارات المجلس ، إلا أن القانون من ناحية أخرى أجاز لهذا الجهاز الاستعانة بمساعدين ولجان مشكلة لمتابعة التنفيذ وسير الاعمال المحلية.

ولعل ما أكد تلك الخصوصية التي يتمتع بها الجهاز التنفيذى ، هو خضوعه لمبدأ ساد فى القوانين الموريتانية كافة وعلى مستوى المستويين اللذين تقوم عليهما الادارة المحلية (الولايات والبلديات) الا وهو مبدأ الازدواج الوظيفى ، الذى أخذ مباشرة وبدون وسيط من جملة ما أخذ من القوانين الفرنسية ، والذى يعنى ان الادارة المركزية والادارة المحلية لا تستقل كلتاهما بموظفيها عن الاخرى ، فالعمدة هو رئيس المجلس البلدى ويتولى وظيفته عن طريق الانتخاب اذ يقوم بانتخابه أعضاء المجلس البلدى وهو أصلا واحد منهم جاء الى المجلس كسائر الاعضاء ، ورغم ذلك يخدم الادارتين ويتمتع باختصاصات فى الادارتين ، ونفس الامر بالنسبة للوالى.

من ناحية أخرى ميزت بعض القوانين وخاصة المتعلقة بالمجالس الجهوية الاستشارية بين رئيس المجلس والعضو المنفذ مما يطرح أكثر من سؤال حول العلاقة بينهما،وهو ولإن كان طبيعيا فى ظل الأخذ بنظام المجلسين (المحلى والتنفيذى) كما فعل المصرى انطلاقا من أنه يجب أن يكون لكل سلطة من يرأسها ، الا ان القانون الموريتانى لم يصل الى ذلك التقسيم وظل الجهاز التنفيذى مناطا بشخص واحد يتمتع بمساعدين يشغلون ذلك المنصب فى حالة الغياب او العجز مما يعنى ان المشرع فى ذلك قد عمد الى احداث عدم تكافؤ صريح بين رئيس المجلس والعضو التنفيذى لصالح الاخير.

والباحث يرى أن إقدام المشرع على فرض إنتخاب رئيس للمجلس من بين أعضائه المعينين كان محاولة منه لإيجاد نوع من الاستقلالية ولو كانت شكلية للادارة المحلية خاصة إذا عرفنا أن العضو المنفذ هو الممثل الاول للادارة المركزية فى ولايته ، وقد يكون ذلك مصدر التهميش للمجلس الإقليمى إذا لم يعطى تشكيلا خاصا به .

ولقد عرف هذا التقسيم فى الرسم الثانى لخريطة المجالس الاقليمية الجهوية إبان عهد الانقلابات سنة ١٩٧٨ وتدرجت وتنوعت تلك التفرقة بين رئيس المجلس والعضو المناط به التنفيذ حسب كل تغيير سياسى،كما ان القوانين نفسها لم تكن قادرة على كشف ذلك الغموض فهى من ناحية تأكد على ان :" الوالى فى الولاية يمثل السلطة التنفيذية ، ويمثل الولاية ، ويرأس المجلس الجهوى" كما جاء فى المادة ٤ من القانون ٠٢٦ – ٧٩ بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٧٩ بل ويوضح اكثر فى المادة ٨ الفقرة ٢ أن المجلس الجهوى الإستشارى يتكون من ١٠ أعضاء على الأقل و ٢٠ على الاكثر ويحملون إسم مستشارين جهويين وواحد منهم معين نائب رئيس المجلس الجهوى الإستشاري".

ومن ناحية اخرى يأكد فى القانون ١٤٤–٨٠ بتاريخ ٥ يوليو ١٩٨٠ فى مادته ٧ :" أن والى الولاية داخلها يمثل السلطة التنفيذية ويمثل الولاية ، وهو الهيئة التنفيذية **l'organe executif** للمجلس الجهوى، ويشارك بقوة القانون فى مناقشات المجلس الجهوى دون أن يكون له حق التصويت **sans droit de vote**"وكانت نتيجة التأكيد الاخير التقليص فى المهام بل وإقصاء عضوية الوالى لأول مرة من هذه المجالس عندما حرمه من التصويت، لكنه بلور من جهة أخرى فى المادة ١١ من نفس القانون هذه الحقيقة وهى واحد منهم أى المستشارين يعين رئيسا للمجلس الجهوى.

ونفس الحال بالنسبة للقانون ١٢٨–٨٣ بتاريخ ٥ يونيو ١٩٨٣ المغير للقانون ١٤٤–٨٠ والذى فرض ان يكون رئيس المجلس أحد أعضاء اللجنة العسكرية للخلاص الوطني والغريب ان هذه القوانين لم تستطع أن تعطينا أى تعريف

أو إختصاص أو تنظيم لرئيس المجلس الاقليمى ، كما فعلت بالنسبة للعضو المنفذ ،مما يعنى أنه لايعدوا كونه نهج أريد بـه التفرقة بين الجهازين ، وفى غياب ذلك التنظيم المفقود فان اى باحث فى هذا المجال لايمكن أن يعتمد فى دراساته للجهاز التنفيذى للمجالس المحلية فى موريتانيا الا مانظمته قوانينها وأعطته من الاختصاصات مايمكنه من ممارسة تلك المهمة ، وإن رئاسة المجلس لاتعنى فى ظل هذه القوانين انه هو العضو المنفذ كما يتصور لأول وهلة ، ولاحتى أحد المساعدين ولكنه قد يكون فى أحسن الأحوال مكلف بتنظيم المجلس وترتيب إجتماعاته ، والتعبير عن رأيه فى مواجهة العضو المنفذ أو الادارة المركزية ، أو ربط العلاقة بين الجهاز التقريرى والجهاز التنفيذى بشكل عام،وعلى العكس من ذلك فإن طبيعة المجلس البلدى ووحدة تشكيله جعلت العمدة يرأس المجلس وهو العضو المنفذ لقراراته .

الفرع الاول تشكيل الجهاز التنفيذي للبلديات

العمدة فى الادارة المحلية الموريتانية يرتبط بالبلدية ، وهو دائما العضو المنفذ ورئيس الجهاز التشريعى فى كل الاحوال .

ولم يعرف القانون الموريتانى الاحالتين أنيطت فيهما مهمة رئاسة المجلس البلدى وتنفيذ قراراته الى شخص غير العمدة، ويتمثل ذلك فى البلديات الريفية التى نظمها القانون ١٣٥ –٦٠ بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٦٠ حيث تم إسناد تلك المهمة الى رئيس المقاطعة التى تتبع لها البلدية إداريا ، وهى كما قلنا سابقا نابعة من ظروف إدارية بحتة ، وكذلك فى القانون ٠١٧-٦٣ الخاص بالبلديات النموذجية ولكن لايعني ذلك ان العمدة وحده الذى تناط به هذه المهمة حيث أعطى القانون إمكانية التنفيذ والرئاسة وإدارة البلدية لمساعدي العمدة من أعضاء المجلس نفسه ومن خارج المجلس ولكل منهما طريقته الخاصة فى التشكيل .

الفقرة الوحيدة إنتخاب العمدة ومساعديه

يتم إنتخاب العمدة ومساعديه فى القانون الموريتانى على مرحلتين مختلفتين :

المرحلة الاولى : وهى بالانتخاب العام المباشر من طرف السكان المحليين ، إذ فى هذه الحالة ينتخب العمدة ومساعدوه (نوابه) ولكن بصفتهم مستشارين محليين عاديين كغيرهم من المستشارين دون أن يفرق بينهم فى أداة التشكيل.

المرحلة الثانية :وهى المرحلة التى يتم فيها تشكيل العمدة لوحده والمساعدين لوحدهم، اذ يتم الترشيح لمنصب العمدة ومساعديه من بين أعضاء المجلس المحلى المشكل بالإنتخاب.

أولا : إنتخاب العمدة :يتم تشكيل العمدة بعد أن تقوم سلطة الوصاية بإستدعاء المجلس البلدى لذلك الغرض فى جلسة خاصة فى الثلاثين يوما التى تلى إنتخاب البلدية ويرأس تلك الجلسة أكبر المستشارين سنا.

وهذا الانتخاب يتم عن طريق الاقتراع السرى معتمدا على قاعدة الاغلبية المطلقة فى الدورة الاولى ، وإذا لم يتم الحصول عليها فإنه يلجأ الى دورة ثانية لايتقدم الا المرشحان اللذان حصلا على أغلبية الاصوات فى الدورة الاولى .

وفى الدورة الثانية يتم الانتخاب بالأغلبية النسبية ، وفى حالة تعادل الاصوات يكون اكبر المرشحين سنا هو الفائز.

هذه هى الطريقة المتبعة فى تشكيل رئيس الجهاز التنفيذى فى البلدية الا ان القانون قد استحدث مبدأ جديدا فى إنتخاب العمدة ،حيث جاء فى الامر القانونى رقم ٠٢٥-٩٠ الصادر بتاريخ ٢٩ اكتوبر ١٩٩٠ :

ان العمدة لابد ان يكون من بين المستشارين الذين فازت لائحتهم والتى حصلت على أكبر عدد من المقاعد.

وهو مبدأ كثيرا ما الحق غيابه أضرارا كبيرة بالبلدية نفسها، من إنقسامات بين الاعضاء وتحالفات تشغل الاعضاء وتمزق وحدتهم .

أضف الى ذلك أنها تتنافى مع المبادىء الديمقراطية،حيث أن هؤلاء المستشارين قد أتوا الى المجلس البلدى فى شكل لائحة ترشحت وفازت بالاغلبية فكيف يحكمهم مستشارون جاءوا نتيجة لتطبيق التمثيل النسبي وإستفادوا من إنشقاقات معينة كثيرا ماتحدث فى تلك الفترة الحرجة بين المستشارين.

ولكن مايمكن ملاحظته أن هذا التنظيم الجديد يطرح تساؤلات عديدة من أهمها أنه لايمكن أن يترشح لمنصب العمدة الا أحد أعضاء اللائحة التى حصلت على أكبر عدد من التمثيل ، مما يعنى تمييزا بين المستشارين البلديين وعدم مساواة صريحة بطريقة أو بأخرى بعد أن وصلوا بنفس الطريقة فى التشكيل وهى الإنتخاب العام المباشر من طرف السكان المحليين دون أن يكون هذا عمدة وهذا مستشارا عاديا لايحق له الترشيح لمنصب العمدة.

ثانيا : انتخاب مساعدى العمدة :يتكون الطاقم المساعد للعمدة من نوابه ومن اللجان البلدية ومن الامين العام للبلدية ولكل منهما طريقة خاصة فى التشكيل.

١- تشكيل نواب العمدة ومساعديه :

يتم تشكيل مساعدي العمدة ونوابه من المستشارين البلديين بنفس الطريقة التى يتم بها تشكيل العمدة فهم قانونا مساعدوه ونوابه ويمكن أن يعهد إلى أحدهم ببعض إختصاصاته خاصة فى حالة غيابه .

ولكن يجب أن تتم عملية الانتخاب فى الدورة الأولى حسب كثرة الاصوات، وعدد الاصوات المحصول عليه يحدد ترتيب التعيينات التى يمكن تحديدها فيما بعد فى حالة التعادل عن طريق السن والاقدمية فى المجلس البلدى.

الا أنه فى تعديل للمادة ٥ من٢٨٩-٨٧ بموجب المرسوم رقم ١٠٢-٩٠ قرر المشرع ان يتم إنتخاب المساعدين بنفس الطريقة التى يتم بها إنتخاب العمدة فى البلديات المقسمة إلى دوائر وهى أساسا انواكشوط العاصمة دون البلديات الاخري.

وقد خطى القانون الموريتانى من خلال القانون ٢٨٩-٨٧خطوة كبيرة حول تحديد عدد نواب العمدة ، بعد ان اكتفت القوانين التى سبقته بعبارة عامة تقول :" المجلس البلدى ينتخب من بين أعضائه فى إقتراع سرى العمدة وواحد أو عدة مساعدين" **Un ou plusieurs adjoints** "،إذ جاء فى المادة ٣٧ أن عدد المساعدين للعمدة هم حسب ما يظهر فى الجدول المستقاه من نص المادة مع التنبيه أن عدد المساعدين يتحدد من عدد أعضاء المجلس البلدى.

المساعد اوالنائب	عدد المستشارين
١	٩
٢	١١
٣	١٥
٤	١٧
٥	١٩-٢١
١٠	٣٧

٢- اللجان المساعدة او اللجان البلدية :

تنضم اللجان البلدية **Les commissons municipales** الى الجهاز التنفيذي للبلدية ، فهي لجان مساعدة ويتم تشكيلها عن طريق المجلس البلدى.ولقد كانت هذه الآلية المساعدة للجهاز التنفيذى غائبة فى القوانين التى سبقت القانون ٢٨٩ - ٨٧ ولم يعرفها أى جهاز تنفيذى، ولعل ذلك إضافه إلى أمور أخرى مما يعبر عن عمق هذا القانون ورصانته ونضجه إلي حد ما إذ إكتفي فقط فى مادته ٢٠ بالقول :" يكون المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل ذات النفع المحلى ، ويحدد النظام الداخلى للمجلس نظام وسير هذه اللجان" دون أن يوضح طريقة التشكيل .

وبالرجوع الى النظام الداخلى لبلدية انواكشوط مثلا يتضح أن أعضاء هذه اللجان يتم تعينيهم من قبل المجلس البلدى كما ان المادة ٨٠ من نفس القانون يمكن ان تكون نموذجا يحتذى به لتشكيل بقية اللجان سواء الدائمة أو المؤقتة اذ جاء بنص العبارة " تنشأ لجنة بلدية للصفقات العمومية يرأسها العمدة ، وتضم مستشارين يعينهم المجلس، وعونين من الدولة وهذين الأخيرين تعينهما السلطات الإدارية المحلية الممثلة للدولة".

ولان كانت هذه اللجان تخضع فى مجال التشكيل للتعيين ، فإنها تنطلق من ضرورة توفر الخبرة والكفاءة ، وان الاعتماد على معيار الانتخاب قد لا يوفر بالضرورة وجود أولئك الخبراء الذين تحتاجهم البلدية فى مجال عملى معين ودقيق.

٣- الأمين العام :

يعد الامين العام **secretaire general** من أهم مساعدى العمدة فى تسيير الشؤون البلدية ، حيث جاء فى المادة ٤٤ من ٢٨٩-٨٧ : " يساعد العمدة فى تسيير شؤون البلدية مكتب يتألف من مساعديه ، ورؤساء اللجان ، ومن الامين العام للبلدية حين يوجد."

ويتم تشكيل الامين العام بقرار من وزير الداخلية إذ هو فى الاساس يختلف عن الاعضاء المساعدين فى انه ليس من مستشارى البلدية ، وانما هو عون من الدولة للادارة المحلية ، من أجل تفادى نقص الخبرة الادارية التى يعانى منها الاعضاء المنتخبون.

كما جاء فى المادة ٤٨ من نفس القانون ان:" العمدة هو المسير للمصالح البلدية وبإمكانه ان يستعين بأمين عام بقرار من وزير الداخلية."

وهو ما يعنى ان هذا العنصر المساعد للعمدة لا يوجد بالضرورة فى كل البلديات وإنما فى تلك البلديات التى تمتلك إمكانيات واسعة وخدمات كبيرة وهى بحاجة الى من يضبط لها التسيير الادارى لمشاريعها .ولكن بعد ان قرر وزير الداخلية تفويض الوالى بتعيين المعلمين أمناء عامين للبلديات الريفية أصبح لكل بلدية أمين عام سواء كانت حضرية أو ريفية.

وفى الختام يجب التذكير بأن القاعدة العامة هى تشكيل الجهاز التنفيذى ومساعديه عن طريق المجلس البلدى نفسه بإستثناء الامين العام ، وان هذا التشكيل الذى أنيط بهذه المجالس المحلية أعطى المشرع فى نفس الوقت صلاحيات تشكيل أعضاء مجلس الشيوخ الذى يعد الغرفة الثانية للبرلمان ، مما يجعل تشكيلهم للجهاز التنفيذى ذا شأن كبير إستطاع المشرع ان يعلن تزاوجا رائعا ليصبغ على هؤلاء المستشارين البلديين تزكية خاصة ، وليكون لهم دور حاسم فى

الحياة السياسية ، وفى الادارة المحلية على حد سواء مما يعطيهم الفرصة فى ربط أوجه الحياة ليسير الجميع في ركب واحد.

الفرع الثاني تشكيل الجهاز التنفيذي للولايات

بالرغم من وجود نوعين من المجموعات الإقليمية أو على الأقل نوعين من المجالس الإقليمية التى عرفتها الولاية كممثلة للادارة المحلية ، وإختلاف تشكيل الجمعية المحلية عن المجلس الجهوى الإستشارى.إلا أن تشكيل الجهاز التنفيذى لم يختلف فى كلتا التجربتين،وظل محتفظا بطريقته فى التشكيل حتى بعد أن أعفى من مهمة التنفيذ فى النظام اللامركزى (١) .

والوالى هو الذى تناط به مهمة التنفيذ فى المجالس الإقليمية الجهوية ، رغم أنه يعد عاملا من عمال الادارة المركزية فهو يتمتع بإزدواج وظيفي.

فقد جاء فى المادة الأولى من القانون رقم ٢٤٢-٦٨:"توضع الولاية تحت اشراف رئيس دائرة يعرف بلقب والى الولاية ويعين بمرسوم متخذ فى مجلس الوزراء بإقتراح من وزير الداخلية".

كما جاء فى المادة ٢ من القانون ٢٤٣-٦٨ ان :"والى الولاية هو ممثل السلطة التنفيذية وممثل الولاية فى الداخل، وهو يرأس الجمعية المحلية".

كما نصت المادة ٧ من القانون رقم ١٢٨-٨٣ ان :"والى الولاية هو ممثل السلطة التنفيذية وممثل الولاية وهو الهيئة التنفيذية للمجلس الجهوى ."

ولعل تلك الإشكالية التى أثرناها فى بداية هذا المطلب من ذلك التوجه الذى أوجد رئيس المجلس الاقليمى والوالى فى نفس الوقت ،وماتحمله من غرابة حول عدم رئاسة الوالى للمجلس مع أن سلطاته تفوق عملا سلطات رئيس المجلس بكثير ، لم يؤثر ذلك على الطبيعة القانونية للوالى كجهاز تنفيذى ، لان الوالى يتمتع بمساعدين ولجان تستطيع أن تحقق وتنفذ قرارات المجلس، إضافة إلى تحكمه فى الجهاز الإدارى للولاية ، فهو يرأس كافة السلطات الإقليمية ، وهو الممثل الاول للسلطة التنفيذية ، ويمكن أن يسخر ذلك كله فى سبيل إنجاز أعماله.

وتتشكل اللجان التى نص القانون عليها عن طريق التعيين ، وهى عادة ما يتراوح اعضاؤها ما بين ٥ أعضاء على الأقل و ٧ على الأكثر وتضم كل واحدة منها رئيسا ونائبا للرئيس ، ومقرر معين من بين أعضائها وأهم هذه اللجان هى :

- لجنة المتابعة.
- لجنة الشؤون المالية.
- لجنة المنشآت المدنية والنقل.
- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والإسلامية والرياضة.

---

(١) وذلك عند الأخذ بالبلديات وسحب الولاية من النظام اللامركزى عندما أصبحت لاتتمتع بالشخصية المعنوية.

انظر القانون رقم ٠١٢-٨٧ بتاريخ ٨٧/١/٥ المعدل لبعض مواد الامر القانونى ١٢٨-٨٣ بتاريخ ١٩٨٣/٦/٥ المنظم للادارة الاقليمية والذى جاء فى مادته الاولى " ان منطقة انواكشوط وولاية داخلت انواذيبو تيرس الزمور وإنشيرى دوائر إدارية لاتتمتع بالشخصية الاعتبارية.

المبحث الثانى نظام العضوية فى هيئات الادارة المحلية الموريتانية

تختلف العضوية فى هيئات الإدارة المحلية بإختلاف مستويي المجموعات الاقليمية (الولاية والبلدية) ، كل حسب طبيعته ، وخصائصه ، ونظمه.

إلا أنها تتفق فى كونها تساير النظام السياسى والإقتصادى والإجتماعى الذى يسود فى المجتمع ، نظرا لأهمية العضويـــة فى تحقيق ما يصبوا إليه ذلك المجتمع من وراء هذه الهيئات ، إذ أنها العامل البشرى الذى يحرك إمكانيات وقــدرات تلــك المجموعات الإقليمية ، وينتظر منه أن يقدم مجموعة ، من الخدمات على مستوى كل مجموعة وأن يغير مــن الأوضــاع السائدة إلى أوضاع أحسن وأرقى.

وغالبا ما يوجد نص فى الدستور يحدد طريقة إختيار المجلس المحلى إنطلاقا من المنظور السياسى السائد فى البلد ، ثم تعمل القوانين العادية على رسم ذلك الإطار وتفصيله.

ولتأطير العضوية فى النظام المحلى الموريتانى نتبع المنهج التالى من خلال المطالب التالية :

المطلب الاول شروط العضوية

المطلب الثانى أنواع العضوية وعددها

المطلب الثالث مدة العضوية

المطلب الرابع مقابل العضوية

المطلب الخامس إنتهاء العضوية

المطلب الاول شروط العضوية

إستقرت كافة الأنظمة القانونية للإدارة المحلية فى العالم على طرح شروط معينة لابد من توافرها فى الاشــخاص الذيــن يرغبون فى عضوية مجالس المجموعات الإقليمية ، إنطلاقا من الحرص على تقديم أكبر قدر من الخدمات للسكان المحليين ، من خلال قدرة أولئك الاشخاص على ذلك. والقانون بهذه الطريقة الإشتراطية فى العضوية يعبر عن إتجاه ساد منــذ أن تخلت السلطة التنفيذية عن جزء من سلطتها لصالح اللامركزية ولكن ذلك التخلى من ناحية أخرى لا يعنى الإقتطـــاع التام من السلطة العامة للدولة ، فالدولة حريصة أن تزكى من سيصلون إلى ذلك المنصب لوجود العلاقة الدائمة بــين المركزية واللامركزية فى الدولة الواحدة .

والحقيقة أن الفكرة بشكل عام شغلت العديد من المفكرين والفلاسفة فى سعيهم إلى إقامة المدينة الفاضلة وعن رئيســها ولعل أقرب تلك الافكار من مجتمعاتنا ما أورده الفيلسوف الفارابى، حيث قال أن هناك شروطا فطرية وشروطا مكتسبة نذكرها على سبيل المثال :

<u>أولا – الشروط الفطرية:</u>

١– أن يكون الرئيس تام الأعضاء سليم الحواس.

٢– أن يكون بالطبع جيد الفهم والتصور لكل ما يقال امامه.

٣- أن يكون بالطبع جيد الحفظ لما يفهمه ، ولما يراه ، ولما يسمعه ، ولما يدركه.

٤- أن يكون فطنا ذكيا.

٥- أن يكون حسن العبارة ، يواتيه لسانه على إبانة كل ما يضمره إبانة تامة.

٦- أن يكون الرئيس محبا للعلم لا يؤلمه تعب التعلم ، ولا يؤذيه الكد الذى يناله منه.

٧- أن يكون بطبيعته غير شره يبغض الملذات الدنيوية.

٨- أن يكون بطبيعته محبا للصدق وأهله.

٩- أن يكون كبير النفس محبا للكرامة ، تعاف نفسه إرتكاب الدنايا.

١٠- أن تكون أعراض الدنيا عنده هينة لا قيمة للأموال فى نظره ولا يسعى اليها.

١١- أن يكون محبا للعدل وأهله ، يعطى النصف لذويه ويكره الظلم ولا يؤتيه.

١٢- أن يكون قوى العزيمة على الشئ الذى يرى أنه ينبغى أن يفعل، جسورا مقداما غير خائف ، ولا ضعيف النفس.

ثانيا - الشروط المكتسبة:

١- أن يكون حكيما أى فيلسوفا ، ينشر حكمته فيما يعن له من الامور.

٢- أن يكون عالما ، حافظا للشرائع والسنن والسير التى دبرها الأولون.

٣- أن يكون له جودة الإستنباط فيما يحفظه من السلف (وهذا ما نسميه بالقياس).

٤- أن يكون له جودة رؤية وإبتكار يسمح له بتشريع وإبتكار فى الأمور التى لم يحدث لها نظير فى عهد سلفه.

٥- لا يكفى أن يكون الرئيس ملما بالشرائع السابقة على ماذكره بل يجب كذلك أن يكون قادرا على تعليمها للناس وإرشادهم إليها وأن يصل إلى درجة الإجادة فى هذا السبيل.

وهذه لاشك وجهة نظر فلسفية ليس من المطلوب الأخذ بها، بل الإسترشاد بها فى طريقة إختيار القائد المحلى وحتى باقى الأعضاء.(١)،ولقد حرصت القوانين الموريتانية على إختلاف أوجهها إلى سن شروط فى العضو المحلى سواء أكان الامر يتعلق بالولاية أو البلدية.

الفرع الأول شروط العضوية فى الولاية (المجالس الجهوية)

مع أن هذه القوانين التى نظمت المجالس الجهوية لم تشر بإسهاب إلى شروط الترشيح متأثرة بالإتجاه الذى إستبعد الإنتخاب ومقتضياته وإعتمد التعيين ، الا أن ذلك الإتجاه لم يخل من وضع جملة من الشروط المتعلقة بالعضوية وقبل أن نبرزها يمكننا القول أنها إشتملت على محددات عامة هى :

١- شروط متعارف عليها تهدف الى إبعاد الشكوك فى أخلاق الأعضاء.

٢- شروط تتعلق بالأهلية مثل إشتراط أن لا يكون المترشح محكوما عليه بعقوبة (جرائم أو جنح)، وأيضا المجانين والمحجور عليهم ، أو المشهر إفلاسهم.

أما السمات البارزة التى أتت بها هذه القوانين صراحة فهى :

أ- إشتراط توافر الصفة المحلية : لقد إشترطت القوانين الموريتانية أن يكون عضو المجلس الإقليمى من أحد أبناء الإقليم المولودين فيه ، ،ولا يمكن لاى شخص أن يصبح عضوا إلا إذا توافرت فيه تلك الصفة.

(١) انظر مصطفى الجندى ، الادارة المحلية واستراتيجيتها ، مرجع سابق ،ص ١٤٩ ومابعدها.

إلا أنه إستثنى ولاية تيرس الزمور لأنها حديثة النشوء ومدنها صناعية ، وبالتالى فهى عرضة للهجرة إليها من قبل مواطنين من ولايات أخرى.

ب- إشتراط الترشيح من قبل هيئة سياسية :

لقد إشترط المشرع الموريتانى فى عضو المجلس الإقليمى أن يكون مرشحا من قبل التنظيم السياسى القائم فى الدولة فى شكل لائحة مقدمة ، ولا يمكن لاى شخص أن يصل الى العضوية الا بإستكمال ذلك الشرط.

فقد إشترط فى ظل القانون ٢٤٣-٦٨ أن يكون العضو مقدما فى لائحة يختارها حزب الشعب الموريتانى الوحيد الحاكم فى البلاد .كما إشترط فى ظل القانون ١٢٨ -٨٣ أن يكون العضو أحد أعضاء اللجنة الجهوية لهياكل تهذيب الجماهير ومسؤولى الإنعاش فى المقاطعات.

وقد تحمل هذه الشروط شروطا سابقة عليها حيث أن برمجة إسم العضو من قبل هذه الهيئات السياسية ، يخضع لجملة معايير يصعب تحديدها فى تلك الفترة وقطعا سيكون أهمها الولاء السياسى للحزب، والكفاءة السياسية، والأقدمية فى التنظيم السياسى.

الفرع الثانى الشروط الخاصة بالبلديات

إستلزمت القوانين المنظمة للبلديات فى عضو المجلس البلدى الشروط التالية :

أ- أن يكون المترشح للعضوية موريتانى الجنسية :

فقد جاء فى المادة ١٠٨ من الأمر القانونى ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ اكتوبر ١٩٨٧ :" يجوز إنتخاب كل مواطن موريتانى " مما يوهم للوهلة الأولى أن المشرع يستوى لديه الموريتانى بالولادة والموريتانى بالتجنس ،ولكنه فى نفس القانون يورد فى المادة ١١٠:" أن الأشخاص المتجنسين منذ أقل من ٥ سنوات لا يمكن لهم الترشيح مطلقا؛

ولعل هذا المبدأ حديث ، ويحمل فى طياته أكثر من مدلول إذ فى القانون ٠١٦-٦٠ جاء فى المادة ٢٣: " يمكن أن ينتخب مواطنوا الدول الاخرى الذين يستجيبون لنفس الشروط ،بشرط أن يكونوا مقيمين فى البلدية منذ سنتين قبل بداية العملية الإنتخابية ."

فوجود هذين النصين فى مرحلتين مختلفتين من مراحل الادارة المحلية يوضح التطورات الاجتماعية التى تأثر بها المجتمع الموريتانى ، ففى الستينات كان المواطنون قليلون فى البلديات الحضرية كانواكشوط وروصو وكيهيدى القريبة من الاراضى السنغالية ونزوح العديد من الاجانب من السنغاليين والماليين وإستيطانهم ، لذلك وسع المشرع هذا الشرط ليتجاوز المتجنسين إلى الأجانب المقيمين فى ظل بحث البلاد والقائمين عليها عن زيادة عدد السكان للرد على المشككين فى عدم توافر الكثافة السكانية التى تسمح بالقول بوجود دولة موريتانية.

أما فى الثمانينات وبداية التسعينات فإن المشرع تأثر بالأحداث العرقية التى حدثت فى البلاد بين أولئك الذين إعتبرهم المشرع فى الستينات مقيمين يمكن أن ينتخبوا و باقى السكان من العرب فيما يسمى أحداث ٩ فبراير ١٩٨٩ الدموية وما سبقها من بوادر،فحاول إبقاء الترشيح للمواطنين الموريتانيين بالولادة أولا ثم المتجنسين بعد مرور ٥ سنوات على ذلك التجنس .

ب- أن يبلغ المترشح سنا معينة :وقد إختلف فى القوانين المنظمة للمستويين ، وحتى بين القوانين فى المستوى الواحد. فقد إشترط ٠١٦ -٦٠ ،٢٥سنه .فى حين رفعها القانون ٢٨٩ -٨٧ الى ٢٧ سنة مما أفرز جملة من التناقصات بين الأخير خاصة وبين سن الترشح فى المناصب الأخرى كالبرلمان مثلا ،فأعضاء الجمعية الوطنية تبلغ سن الترشيح فيهم ٢٥ سنة و٣٥بالنسبةلأعضاء مجلس الشيوخ مما يعنى أن الشخص يكون مؤهلا لأن يكون عضوا فى الجمعية الوطنية دون أن يكون مؤهلا (قاصرا) لعضوية المجالس البلدية وقد تكون منزلة النواب فى البرلمان أعلي وأهم من المستشارين البلديين، إلا أن ذلك الخلط قد يكون ناتجا عن صدور هذا القانون البلدى قبل صدور القوانين المنظمة للجمعية الوطنية ،ولكن الإبقاء عليه يحمل أكثر من علامة إستفهام خاصة أن تغييره ليس بالأمر الصعب .

جـ- أن يكون مسجل على لائحة إنتخابية واحدة وفى دائرة واحدة :

حيث يعتمد القانون الموريتانى فى تشكيله على نظام اللائحة، وتتشكل اللائحة من تجمع من المترشحين يعلنون جماعيا قبول تسجيل أنفسهم فى لائحة واحدة وهذا الإعلان المكتوب فى ورقة عادية يحرره ويوقعه وجوبا المترشحون أنفسهم بمحضر السلطة الادارية المختصة ، ويجب أن يتضمن هذا الإعلان مايلى :

١- العنوان المسند للائحة .

٢- إسم المترشح ، وعمره ولقبه ، مكان إقامته وأصله القبلى أو الجهوى (١).

٣- إسم الممثل الذى يعتبر مفوضا .

وكل لائحة يجب أن تختار لونا لأوراقها الإنتخابية وإعلاناتها أو منشوراتها المختلفة عن اللوائح الاخرى ،ورغم أن التسجيل على لائحة إنتخابية كان فى القوانين البلدية فى الستينات مربوطا بضرورة الترشيح عن طريق حزب أو تجمع سياسى (٢) إلا أن القانون ٢٨٩ - ٨٧ لم يستبعد ترشيح اللوائح المستقلة إنطلاقا من حق كل مواطن أن يرفض الإنتماء إلى حزب من الأحزاب المترشحه إذا لم يقتنع بالفلسفة التى يعتنقها، ومن ثم فإن الأعضاء المستقلين موجودون فى جميع النظم الديمقراطية . ولا يجوز بأى حال من الاحوال أن تقام لائحة على أساس عرقى أوقبلى أو لإعتبارات خصوصية أو طائفية.وفى بلدية انواكشوط بصفة خاصة يجب على كل لائحة مترشحة أن تتقدم على مستوى كل دائرة إنتخابية بعدد من المرشحين مساو لعدد المقاعد المخصص لهذه الدائرة .كما يجب على الشخص المترشح لعضوية المجالس البلدية أن يترشح فى دائرة إنتخابية واحدة فقط ، لما ينطوى عليه عدم ذلك من محاولة الغش والخداع وتفويت الفرصة على الآخرين، كما أنه يحمله فى طياته نوعا من التناقض عندما يفوز بعضوية مجلسين مختلفين .

---

(١) لقد جاء ذلك الشرط فى القانون ٠١٦-٦٠ فى المادة ٣٤ منه ونظرا لتخلى الدولة تدريجيا عن الاتجاه وإقصاء القبيلة فقد تجاهلته القوانين اللاحقة.

(٢) وذلك قبل ان يتم فرض حزب الشعب الموريتانى كحزب وحيد حيث كانت هنالك أحزاب عدة من أهمها:
حزب النهضة - حزب التجمع الموريتانى - حزب الاتحاد الاشتراكى للمسلمين الموريتانيين - حزب الاتحاد الوطنى الموريتانى .

د – على المترشح أن يدفع كفالة ماليه : وهى فى القوانين الأولى مبلغ ٢٠٠٠ فرنك غرب إفريقى و ١٠٠٠٠ أوقية فى ظل التجربة الجديدة ،ولا ترد هذه الكفالة لكل مترشح من اللائحة إلا إذا حصلت لائحتـــهم علـــى ١٥ % طبقـــا للقانون١٦٠ – ٦٠ و ١٠% طبقا للقانون ٢٨٩ – ٨٧ .

هـــ – أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية .

و– أن لا يكون من المفلسين الذين لم يستعيدوا إعتبارهم .

ز– أن لا يكون من الأشخاص المحكوم عليهم بجريمة أو جنحة : بأكثر من ثلاثة أشهر من الحبس منفذا أو المحكوم عليهم بعقوبة تزيد على ٦ أشهر موقوفة .

ح– أن لا يكون من الأشخاص الذين لا يتمتعون بجميع قواهم العقلية .

ويبدوا من خلال هذه الشروط إهتمام المشرع بالعضوية وحيثياڤا، ولعل ذلك الإهتمام زاد ليتجاوز تلـــك الشـــروط إنطلاقا من أن العضوية وشروطها لا تعنى بالضرورة التكييف القانونى للترشيح بل يجب أن تجرد تلك العضوية وتنظـــم حتى قبل أن يفكر فيها المترشح .ويتجلى ذلك من خلال تناول المشرع الموريتانى لموانع الترشيح وتعميمها كشرط لـــه.

ومانع العضوية هو السبب الذى يجعل الشخص غير أهل لأن يكون فى مركز قانونى يسمح له بالترشيح والعضوية .

وتنقسم هذه الموانع إلى قسمين :

القسم الأول – الموانع المطلقة :

وهى الموانع التى بوجودها لا يمكن عضوية هذه المجالس أبدا وهى كما وردت فى المادة ١١٠ من ٢٨٩ – ٨٧ :

– الأشخاص الذين لا يتمتعون بحقوقهم المدنية .

– الأشخاص الذين حكم عليهم بتهمة الرشوة أو الغش فى الإنتخابات .

– الأشخاص المفلسون والمعرضون لتصفيه قضائية .

– الأشخاص المتجنسون منذ أقل من ٥ سنوات .

– الأشخاص غير الموجودين فى وضع قانونى إتجاه خزينة الدولة .

– المستشارون البلديون الذين أعلنت إستقالتهم إثر إمتناعهم عن أداء إحدى وظائفهم الشرعية وفى هذه الحالة الاخيـرة تكون حالة عدم جواز الانتخاب مطلقا ثلاث سنوات .

القسم الثانى – الموانع النسبية :

وقد نصت على ذلك المادتان ٢٤ من ٠١٦ –٦٠ و ١١١ من ٢٨٩ –٨٧ وهى :

– وكلاء القوات المسلحة والأمن الموجودين فى الخدمة فعليا .

– الموظفون أصحاب السلطة العاملون فى الولاية التى تنتمى إليها البلدية .

– القضاة .

– كل شخص تقتضى وظائفه أن يكلف بسلطة الوصاية على البلدية أو يمكن أن تسند إليه بالتفويض(كالوالى والحاكم)

– الموظفون المكلفون بحكم وظائفهم بإقامة مراقبة حسابات البلدية .

٢- يعد سجل لتسجيل اللوائح المستلمة مع ذكر تاريخ الاستلام ووقته المحدد .

٣- تتسلم اللائحة وصلا نهائيا من اللجنة الادارية المعينة فى المادة ١١٥.(١)

٤- إذا حصل المترشحون على وصل نهائى ترفع أسماؤهم فورا الى الناخبين عن طريق الاعلانات .

وبهذا يصبح الترشيح نهائيا ولا يمكن سحبه أبدا (٢) إلا فى حالة واحدة وهى حالة الوفاة حيث يجب على مفوض اللائحة إكمالها قبل إفتتاح الإقتراع ، سواء كانت حالة الوفاة لمترشح أو لأكثر من مترشح .

ويمكن أن نخلص إلى أن شروط الترشيح فى القانون الموريتانى هى شروط شاملة فهى تعالج الأهلية القانونية للشخص، وحسن السيرة والسمعة المطلوبة فى هذه العضوية .

ولكنها رغم ذلك لا تخطوا من بعض الثغرات بالمقارنة مع ما وصلت إليه قوانين أخرى كالقانون المصرى مثلا،حيث انها لم تشترط إجادة القراءة والكتابة فى المترشح .

مع ما يمثله ذلك للشخص من قدرة على التعامل وإستيعاب الحياه العصرية .

فالعضو الأمى قد لايكون مؤهلا للالمام بكافة الأمور التى تدور فى المجلس البلدي ، فضلا عن إلمامه بما يدور فى وحدته وفى الدولة كلها ، وهو مطلوب منه كصانع للمستقبل أن يكون قادرا على تشخيص الأمور وفهمها خاصة أن الدولة الموريتانية إتجهت منذ ١٩٨٥ إلى القضاء على الأمية ،وافردت لها وزارة خاصة بها، فكان من الأجدر أن يقضى على الأمية كذلك فى هذه المناصب الحساسة فى الوحدة المحلية لعل وعسى أن تكون دافعا ومحفزا لأعضاء هذه المجالس للشعور بأهمية العلم وبرمجته فى خططهم المحلية .

المطلب الثانى أنواع العضوية وعددها

يتم إسناد العضوية إلى الأشخاص الذين توافرت فيهم الشروط السابقة كلها وتختلف أنواع العضوية بإختلاف طرق إسنادها حسب كل مجلس محلى ، وفى القانون الموريتانى نجد أنواع العضوية وعددها ترسم على النحو الآتى :

الفرع الأول أنواع العضوية

ترسخ فى الفكر القانونى الذى يعالج الإدارة المحلية إعتبار هذا التنظيم الإدارى ذو طبيعة خاصة ، حيث لايقوم على مبدإ تفتيت هذه السلطة بين الأعضاء حسب سلم إدارى معروف ، بل إعتبرت كل مجموعة إقليمية تشكل مجتمعا صغيرا ليس بعيدا من أن يقال بأنه دولة ، وكثيرا ما تم الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (٣) بل إن الأولى كثيرا ماتكون نواة للثانية وتهيئة لها ، لذلك فإن العضوية فى هذه المجالس لاتبعد كثيرا عن مانراه فى الدولة .

وتنقسم فى القانون الموريتانى إلى قسمين :

---

(١) بعين قرار مشترك بين وزيرى الداخلية والعدل لجنة .ادارية تضم قاضيين وتراسها السلطة الادارية الجهوية.

(٢) انظر المادة ٣٥ من القانون ٠١٦-٦٠ والمادة ١١٤ من ٢٨٩-٨٧.

(٣) فالاختلاف بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية اختلاف واضح فالاولى تشير الى اسلوب معين ادارى ذو اختصاصات تنفيذية فقط ولاترتبط بشكل الدولة او وحدها السياسية حيث قد توجد فى الدولة البسيطة وقد توجد فى الدولة المركبة،بينما اللامركزية السياسية التابعة من النظام الدستورى للدولة تقوم على حساب وحدة الدولة السياسية حيث توزع حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات الاخرى المكونة لها والتى تمتلك سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية وفق دستور الاتحاد.للمزيد من التفصيل انظر مصطفى الجندى ، مرجع سابق، ص ١٧ ومابعدها.

الفقرة الأولى عضوية إستشارية تقريرية

كل أعضاء المجالس الاقليمية فى موريتانيا أعضاء إستشاريون ، سواء فى ذلك المجلس الإقليمى للولاية أو المجلس البلدى ، وهذه الصفة تصبغ على العضو منذ فوزه فى الإنتخابات ، أو منذ تعيينه كذلك ،وتزال عنه بالطرق المعروفة .

وهذه العضوية الإستشارية تشكل فى حد ذاتها جهازا خاصا ، له وسائله وآرائه فى إدارة المجلس الإقليمى ، وهو الأساس الذى يحكم سير هذه المجالس ، إذ يناط بهذه العضوية الإستشارية حق التقرير لسكان المجموعة الإقليمية شأنه فى ذلك شأن البرلمان فى التنظيم السياسى للدولة .

الفقرة الثانية عضوية رئاسية تنفيذية

وهذا النوع من العضوية خاص برؤساء المجالس المحلية و نوابهم ، والعضو التنفيذى للبلدية هو العمدة ، والوالى هو العضو التنفيذى للولاية ،وهى صفة لاحقة على عضوية المستشار ومقترنة بها فى البلديات .

أما فى الولاية فإن الوالى نظرا لطريقة إسناد العضوية إليه (التعيين) لايتمتع بصفة المستشار ، ولذلك فإنه يحضر لإجتماعات المجلس الإقليمى بقوة القانون ، ولكنه لايتمتع بحق التصويت .

وتختلف أحكام العضوية التنفيذية عن الإستشارية شكلا وموضوعا إذ تنطوى العضوية التنفيذية على مبدإ مأخوذ من القانون الفرنسى هو الإزدواج الوظيفى الذى يزيد من ذلك الإختلاف .

فالعضو التنفيذى للولاية هو الوالى الذى هو الممثل الأول للحكومة ، وهذا خاضع لها خضوعا مباشرا ويستطيع أى وزير أن يوجه إليه تعليمات فى شؤون وزارته ولكن بصفة خاصة خاضع لوزير الداخلية وإختصاصه فى الإدارة المحلية لايقل أهمية ، إذ يعتبر عاملا من عمال اللامركزية فهو يقوم بمهمة التنفيذ ، ويرأس الجهاز الإدارى التابع للمجلس ، ويقوم بتمثيل المجلس الإقليمى فى إبرام العقود وبتمثيله أمام القضاء.

أما العمدة فهو الجهاز التنفيذى للبلدية ويتخذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ قرارات المجلس البلدى ، وهو الممثل للبلدية أمام القضاء وفى جميع التصرفات المدنية والإدارية هذا فى جانبه اللامركزى ، أما إختصاصه كممثل للنظام المركزى ، فإنه وكيل للدولة يقوم بتنفيذ وتطبيق القوانين وبصفة عامة جميع القرارات والتعليمات الصادرة عن السلطات العليا ، ويمكن أن يحل ممثل الدولة (الوالى مثلا) محل العمدة إذا إقتضت الظروف ذلك ، ونحن فى تمييزنا بين العضويتين التنفيذية والإستشارية ، يجب أن نأكد على أنهما قاصرتان فقط على من أعد مسبقا لذلك ملبيا لجميع الشروط المطلوبة فى ذلك ، ولايعني أن كل من له علاقة بالمجلس فهو عضو فيه كالموظفين والأعوان والعمال العاديين الذين يكتبهم المجلس المحلى من أجل أعماله ومشاريعه ، فهؤلاء لايتمتعون بالعضوية فى هذه المجالس إنما هم عقدويون يمكن أن يستغنى عنهم بالشروط المحددة فى القانون ، حتى أن الأمين العام للمجلس الإقليمى الذى يعين عادة بقرار من وزير الداخلية ويحضر الجلسات وله إختصاصات واسعة لايمكن أن تلصق به هذه الصفة ، وإنما هو أحد مساعدى الجهاز التنفيذى للمجموعة الإقليمية وهو دائما أحد عمال الادارة المركزية .

الفرع الثاني عدد الأعضاء

يكون لكل مجموعة إقليمية مجلس محلى يشكل من مجموعة من الأعضاء منتخبين فى المجالس البلدية أو يعينون وفى حالة أخرى يجمعون بين الإنتخاب والتعيين فى المجالس الجهوية للولاية ،ومن أهم القواعد والمبادىء التى استقرت عليها كافة الانظمة القانونية عند تحديد عدد الأعضاء هى :

أ- إما أن يتم تحديد عدد الأعضاء وفقا لعدد السكان .

ب- إما أن يتم تحديد عدد الأعضاء وفقا للأقسام الإدارية أو الإنتخابية داخل الوحدة المحلية .

جـ- إما أن يتم التحديد لعدد الأعضاء من طرف المشرع الوطنى ، وفقا لعدد الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق وحدة محلية أعلى (١) .

وقد حذا القانون الموريتانى حذو القانون الفرنسى فى إعتماد تحديد عدد الأعضاء وفقا لعدد السكان ، مما نجم عنه الميل إلى توسط الحجم والعدد ، إنطلاقا من أن كثرة عدد الأعضاء يشكل عائقا أمام تحقيق الكفاءة الإدارية اللازمة لهذه المجالس حيث يحول دون إدلاء الكثير من أعضاءه بآرائهم ، ويحد من جدية النقاشات .

كما أن صغر الحجم يؤدى إلى الحيلولة دون تمثيل أفضل للسكان المحليين ، ولكن هذه الوسيطة فى عدد الأعضاء قد أصيبت ببعض الاضطراب فى أكثر من مناسبة ، وعلى العموم يمكن أن نرسم حديها بين ٨-٣٧ والجدول يبين لنا هذا الرسم :

المجلس المحلى	عدد الأعضاء
البلديات الحضرية (القانون٠١٦-٦٠)	١٨-٣٠
البلديات الريفية (القانون١٣٥-٦٠)	٨-٣٠
الجمعية المحلية (القانون ٢٤٣-٦٨)	٢٠-٣٠
المجلس الجهوي الإستشارى١٢٨-٨٣)	١٩ فقط
المجالس البلدية (٢٨٩-٨٧)	٩ - ٣٧

تم إعدادالجدول من طرف الباحث بالرجوع الى نصوص القوانين المنظمة .

ونلاحظ فى هذا الجدول أن أدنى حد هو ٨ أعضاء كان خاصا بالبلديات الريفية فى القانون١٣٥ -٦٠وذلك لتوسيع القاعدة وإشراك كافة الدوائر والمراكز الصغيرة ، وأعلى حد كان خاصا ببلدية انوكشوط ذات الطبيعة الخاصة فى التشكيل .

كما يمكن أن نستنتج من هذا الجدول أن القانون الموريتانى فى فترة معينة قد عرف مبدأ تساوى عدد الأعضاء ، بصرف النظر عن عدد السكان أو المساحة ، أو الأهمية الإقتصادية وذلك فى المجالس الجهوية الإستشارية بالقانون ١٢٨-٨٣ حيث أن كل مجلس إقليمى يضم الاثنى عشر عضوا المنتخبين من اللجنة الجهوية لهياكل تهذيب الجماهير ومسؤولى الإنعاش فى لجان المقاطعات ، كما نصت على ذلك المادة ١١ من القانون الآنف الذكر .

---

(١) الدكتور كامل بربر ، نظم الادارة المحلية (دراسة مقارنة)،مرجع سابق ،ص ٨٣.

وينبنى على عدد الأعضاء فى التشريعات حقائق كثيرة ، بداية بتقدير المشرع للحاجات الكافية من الأشخاص لخدمة سكان الوحدة المحلية ، وإنتهاء بتقدير إمكانية خدمة كل عضو لعدد من السكان .

المطلب الثالث مدة العضوية

إتفقت التشريعات فى كافة الأنظمة إلى ضرورة تحديد مدة إنتداب العضو فى المجالس المحلية،ولكنها إختلفت فى الفترة المناسبة لكل مجلس حسب تقدير كل تشريع لظروفه.

وهناك طريقتان لتحديد مدة العضوية هما : الإنتداب القصير والإنتداب الطويل ولكل منهما مزاياه وعيوبه وتأخذ مدة العضوية منحيين أساسا هما المدة العادية والمدة الإستثنائية.

الفرع الأول المدة العادية

عرف القانون الموريتانى ما يمكن إعتباره مدة طويلة تمثلت بمعدل ٥ سنوات فقد حدد القانونان ٠١٦-٦٠ و ١٣٥-٦٠ مدة العضوية ب ٦ سنوات أما القانونين ٢٤٣-٦٨ و ٢٨٩-٨٧ فقد حدداها بـ ٥ سنوات.

والحالة الوحيدة التى يمكن إعتبارها مدة قصيرة بالمقارنة مع ما سبق هى ماورد فى القانون ١٢٨-٨٣ وبالتحديد فى مادته ٨٢ التى تقول :" المستشارون الجهويون معينون لمدة [illegible]" [illegible] طابع الفترة الانتقالية .

ولا شك أن القانون الموريتانى بإعتماده مدة العضوية الطويلة قد وقى نفسه من تبديد الأموال عن طريق الحملات الإنتخابية فى فترات قصيرة ، ومن الإرتباك والتشتت فى التنفيذ نظرا لصعوبة تنفيذ المخططات التنموية فى فترات قصيرة ، إضافة الى إعاقة سير العمل المحلى فى كل مرة ، نظرا لسير الحملة الإنتخابية ولكن رغم ذلك فإن لهذه الطريقة عيوبها ، إذ انها لاتترك لدى العضو الرغبة فى مواصلة الإنتداب وبالتالى يتراخى فى عمله ويتهاون لأنه أمضى فترة كبيرة فى العضوية ولم يعد له شغف بها مما ينعكس سلبا على بذل جهده فى إشباع الرغبات المحلية بدافع البقاء أو معاودة الإنتداب. وطول الفترة كذلك يطمس الرغبة والإهتمام لدى السكان المحليين بأمور وحدتهم أو مجموعتهم.

ويمكن القول إنه بعد إستقصاء للآثار المباشرة للمدة فى المجالس المحلية الموريتانية تبين أنه لا المواطن إستفاد من مزاياها ولا العضو المحلى ولا الدولة بل تفشت الرشوة ، وغابت الوحدة المحلية من أذهان ساكنيها وتكاثرت المسؤوليات على الأعضاء والخدمات التى كثيرا ما يبادرون بالقيام بها فى بداية عضويتهم ، ثم يتهالك دورهم فى القيام بها بحسب مرور الأيام.

ولا أعتقد أن قصر المدة قد يكون ذا جدوى إذ لا طول المدة ولا قصرها يمكن أن يغير فى الرغبة من عدمها ، الرغبة فى البناء وخلق مجتمع محلى معاصر.

الفرع الثاني المدة الاستثنائية

يحدد القانون الموريتاني مدة غير كاملة تتعلق بالحالات التى قد تطرأ على أعضاء المجلس ، سواء كانت عادية كالوفاة أو الإستقالة ، أو غير عادية كالفصل والحل . وتنطبق هذه المدة الإستثنائية على الأعضاء الخارجين من المجلس والداخلين فيه.

إذ الخارجون منه لم يستوفوا المدة التى ترشحوا لأجلها وبالتالى فإن مدة عضويتهم ناقصة كما أن الداخلين إلى المجلس بالضرورة لن يستكملوا المدة الكاملة للأعضاء العاديين.

وقد نصت القوانين المنظمة على أنه تنتهى فترة إنتداب المستشارين المعينين ، بإنتهاء فترة إنتداب الأعضاء الذين خلفوا.

ولكن القانون ٢٨٩-٨٧ وفى المادة ٢٧ بالذات يحاول أن يقيد ذلك الإتجاه إذ يقول : فى جميع الحالات التى يحل فيها المجلس أو يعلق لانه فقد أكثر من نصف أعضائه ، فإنه يتم إنتخاب أعضاء المجلس الجديد فى أجل ستة أشهر من تاريخ التعليق أو الحل ، بشرط أن لا يكون ذلك فى الإثنى عشر شهرا السابقة للتجديد العام ، مما يعنى أن المشرع يستبعد أن يوكل إلى شخص بعضوية المجلس فى أقل من سنة كاملة.

وعلى العموم فإن مدة العضوية يجب أن تتناسب مع الإمكانيات الإجتماعية والإقتصادية للعضو المحلى ، ومشروعاته التى ينوى أن يقوم بها.

وهذه المشاريع واضحة للمشرع وهو مخول فى تحديد المدة دون أن يعلق عليه ذلك ، مادام يرى أن تجميع القدرات والخروج من الروتين الإدارى ، لا يمكن أن ينجم عنه خلق وإبداع إلا بمرور خمس سنوات على الممارسة الفعلية للعضو لمهامه فى الوحدة المحلية ، وهى مدة كفيلة بتحقيق أهداف المجلس المحلى وكفيلة بتحقيق عنصر الإستقرار المنشود فى هذه المجالس ، إضافة إلى كونها قادرة على أن تجعل العضو المحلى متمرسا فى حل مشكلات البيئة المحلية.

المطلب الرابع مقابل العضوية

قد يكون من النظرى القول بأن عضوية المجالس المحلية ومايننتج عنها من مزايا إجتماعية و سياسية تغنى العضو عن مقابل لما يقوم به من خدمات للمجلس المحلى .

إذ الأصل أن العضو المجلس المحلى لا يتقاضى أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله ، فقد إعتمد المشرع الموريتانى مبدأ المجانية La gratuité إنطلاقا من أن العضو متطوع لخدمة سكان مجموعته المحلية ، أو على إعتبار أنه قد يترفع عن المطالبة بالتعويض عن خدماته من مردود الضرائب والرسوم التى يدفعها هو أولا وباقى سكان منطقته ، وهو لا يخرج بتاتا عن المستفيدين منها لأنه أحد سكان هذه المجموعة يتلقى خدمات الهيئات المحلية كما يتلقاها الغير إلا أن المشروع الموريتانى كغيره من المشرعين (١) أحس بما ينطوى عليه ذلك المبدأ من إقصاء للجانب المادى ، الذى يعتبر أحد الحوافز المهمة فى نفسية الموظف أيا كان ، من أجل أن يبقى فى ظروف ملائمة لمباشرة وظيفته والتفرغ لها بشكل كامل .

الفرع الاول مقابل عضوية المستشارين

جميع المستشارين المحليين الجهويين والبلديين عضويتهم مجانية (٢) كمبدإ عام ، ولكن المشرع حسب إعتقاد الباحث للأسباب السابقة ، أجاز منح مقابل في النواحى الآتية :

الفقرة الأولى التعويض اليومى

أجاز القانون منح تعويض يومى مدة دورات المجلس المحلى ، ومدة الدورة العادية هى ٢٠ يوما بالنسبة للمجالس الإقليمية للولايات ، كما لا تتجاوز الدورة الإستثنائية عشرة أيام ، وللتذكير فإن هذه المجالس تعقد دورتين عاديتين فى السنة ودورة أو عدة دورات إستثنائية .

أما بالنسبة للمجالس البلدية فإن عدد دوراتها ٤دورات سنوية،ولا تتجاوز مدة الدورة ١٠ أيام متتابعة من الشغل (٣) ورغم أن التعويض اليومى لم يرد على سبيل الإلزام ، إلا أن قرارات وزارية صدرت بهذا الشأن ، نذكر منها على سبيل المثال القرار رقم ٠١٣ بتاريخ ٢٩ فبراير ١٩٨٨، والذى جاء فى مادته الأولى : " تحدد العلاوات اليومية للتعويض عن الدورة التى يمكن أن تمنح إلى مستشارى البلديات والتى تنص عليها المادة ٤٥ من ٢٨٩-٨٧ بمبلغ ٢٠٠ اوقية (أى ما يعادل دولارا واحدا) وهو مبلغ ضئيل بالمقارنة مع يومية الموظف العادى فى البلاد ، والتى فى المتوسط لا تقل عن ٥٠٠ أوقية".

إن التعويض اليومى كمقابل متدنى القيمة إلى أقصى حد ، كان السبب المباشر فى التأثير على هذه المجموعات الإقليمية عن طريق تفشى الرشوة وأكل الأموال المحلية ، وذلك تحت دافع عدم وجود مقابل مادى من العضوية الإستشارية .

الفقرة الثانية إسترداد تكاليف النقل

أجاز القانون كذلك أن يسترد المستشارون تكاليف تنقلهم إلى الوحدة المحلية ، ولكنه لم يفصل هل التكاليف من وإلى دورات المجلس أم لحضور الدورات فقط ؟ وهل التنقل يعنى به التحركات العامة للمستشار فى خدمة الوحدة الوحدة المحلية ، أم تكاليف النقل فى أهداف محددة مسبقا؟ إذ أن إسترداد تكاليف النقل قابلة لأكثر من تفسير وصعبة التطبيق

---

(١)المشرع الفرنسىو المصرى مثلا.

(٢) انظر المادة ١٣ من القانون ١٢٨-٨٣ والمادة ٤٥ من القانون٢٨٩-٨٧.

(٣)المادة ٨ من القانون٢٨٩-٨٧.

خاصة فى البلديات الريفية ، حيث يعتمد المستشار على وسائل قديمة كالجمال مثلا ، فكان من المفروض أن يوسع هذه الحالة حتى تشمل جميع التكاليف التى إستلزمتها رحلة المستشار من نقل وأدوية وغذاء وسكن ، دون الإعتماد على معايير قد لا تكون فى حقيقتها واضحة ، وقد تختلف من بلدية أو ولاية لأخرى .

الفرع الثانى مقابل عضوية الرؤساء ونوابهم

لاشك أن الرؤساء فى المجالس المحلية يطلعون بمهام أكثر من غيرهم من الأعضاء ، إذ هم الأجهزة التنفيذية لهذه المجالس ، وبالتالى فإن تحركاتهم من أجل تنفيذ القرارات تقتضى تضحية بالوقت والجهد أكثر من غيرهم لذلك إن كان هناك مقابل للعضوية فيجب أن يحظوا بنصيب الأسد منه .

ورئيس المجلس الإقليمى للولاية هو الوالى ، الذى يبدوا أن المشرع فضل إبقاءه ضمن إطار التعويضات الخاصة بموظفى الدولة الحكوميين ، مما يتبع ذلك من إستقرار المرتب ، والعلاوات والحوافز ولم يدخل ضمن التعويضات الممنوحة للعمد ومساعديهم على سبيل الخصوص .

فالعمدة وكيل للدولة ولكنه مع ذلك لايعتبر موظفا حسب مايفهم من نص القانون ، لأنه لايخضع للنظام الأساسى للوظيفة العمومية ، ولايستفيد من إمتيازاته .كما أنه من ناحية أخرى ليس عاملا من عمال البلدية ، وليس رئيسا لشركة ليتمتع بالسلطات المعروفة لرئيس شركة ، كما أن علاقاته مع المجلس البلدى تختلف إختلافا كليا عن العلاقات بين المدير أو رئيس شركة ومجلسها الإدارى .

فهذه المقتضيات هى الأساس الذى بنى عليه المبدأ العام أن العمدة ومساعديه وظائفهم مجانية ولكن مع ذلك المبدأ العام يوجد الإستثناء والذى يقضى بأنهم يمكن أن يستفيدوا من بعض العلاوات التى هى :

الفقرة الأولى علاوات الدورة Indeminité des sessions

المجلس البلدى يمكن أن يمنح علاوة عن الدورات للعمد ومساعديهم فى الحدود المقررة أو المحددة بقرار من وزير الداخلية ، على غرار العلاوات أو بدل السفر إلى الدورات الذى يمنح للمستشارين وقد نصت على ذلك المادة ٤٥ من القانون البلدى ٢٨٩-٨٧ .

الفقرة الثانية علاوة الوظيفة الشهرية Indemnité de Fonction mensuelle

نصت المادة ٤٥ من القانون ٢٨٩-٨٧ على : للمجلس البلدى أن يمنح العمدة ومساعديه الذين يمارسون وظائفهم فى كامل وقتهم تعويضا عن وظائفهم ،وذلك فى حدود مسطرة يحددها قرار من وزير الداخلية .

وقد قرر الوزير المعنى القرار رقم ٣٠ بتاريخ ٢٩ فبراير ١٩٨٨ والذى جاء فى مادته الأولى : العمدة ومساعديه الذين ينفذون وظائفهم بإستمرار يمكن أن يستفيدوا من علاوات الوظيفة الشهرية وهذه العلاوة محددة عن طريق مداولات المجلس البلدى ولا يمكن أن تتجاوز المبالغ المقررة فى الجدول الآتى :

البلديات	العمدة	مساعديه
أنواكشوط – إنواذيبو	٤٠,٠٠٠ أوقية	٢٥٠٠٠ أوقية
كيفة – كيهيدى – ازويرات – روصو – بوكى	٢٥٠٠٠	١٥٠٠٠

النعمة – لعيـــون – اطــار – الطينطان – تمبدغة – كــرو – المذرذره – مقطع لحجار	٢٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠
سـيلبابي – اكجوجـــت – تجكجة – مقامــه اركــيز – امبود –واد الناقة – افديريـك – كنكوصة – ألاك	١٢٠٠٠	٧٠٠٠
وادان – شنقيط – أوجفـت – بيرام اكرين – ولاته – باسكن – تشـيت – بومديـــــد – كرمســـين – مونكـــل – تامشكط – بابابي – امبــان – ولدينج – المجرية – كوبـــن – جيكن – أمرج	٨٠٠٠	٣٠٠٠

أما المادة الثانية من نفس القرار فقد جاء فيها : " إن عدد المساعدين للعمدة القابلين للاستفادة من علاوة الوظيفـــة لا يمكن أن يتجاوزوا :

٤ : إنواكشوط .

٣: انواذيبو.

٢: كيفة – كيهيدى – ازويرات ، روصو – بوكى – بوتلميت .

١: للبلديات الأخرى .

والحقيقة أن هذه العلاوات لا تتناسب مع المهام الموكلة للعمد ومساعديهم ، خاصة إذا ما قورنت بعلاوات الوظيفـــة البرلمانية التى تبلغ ٨٠ الف اوقية.

الفقرة الثالثة علاوة التمثيل السنوية Îndeminite de representation

نص القانون على منح مقابل إنابة وتمثيل سنوى للعمد دون مساعديهم ف حدود مسطرة يحددها قــرار مــن وزيــر الداخلية .

ولذلك جاء القرار رقم ٢٠ بتاريخ ٢٩ فبراير ١٩٨٨ ليوضح ذلك فى الجدول الآتى :

البلديات	العمدة
١– أنواكشوط – إنواذيبو	١٢٠,٠٠٠
٢– كيفة – كيهيدى – ازويرات – روصو – بوكى	٦٠٠,٠٠٠
٣– النعمة – لعيون – اطار – الطينطان – تمبدغة – كرو – المذرذرة	٤٢٠,٠٠٠

٤- سيلبابى – اكجوجت – تجكجة – مقامه – اركيز – امبود –واد الناقة	٢٠٠,٠٠٠
٥- وادان – شنقيط – أوجفت – بيرام اكرين – ولاتـه – باسكن – تشيت – بومديد – كرمسين – مونكل – تاشكط – بابـابى – امبـان – ولدينج – المجرية – كوبن – جيكن – أمرج .	١٢٠,٠٠٠

وما يمكن ملاحظته أن هذه المبالغ تبدو زهيدة ، بإعتبار أن العمد لا يمارسون أى عمل آخر قد يجنون من ورائه كسبا . كما أنها عاليه وكبيرة إذا ماقورنت بميزانية كثير من البلديات والتى لا تتجاوز ٢٠٠,٠٠٠ الف أوقية فقط ، وحتى أقل من ذلك فى بعض الأحيان ، ولكن بالنظر إلى حقيقة الإمكانيات المالية للبلديات يتضح أن القرار كان واقعيا ، إلا أنها تبدوا مجحفة فى الصنف الخامس الذى لا حول له ولا قوة . فعلا ، إذ من الصعب عليه تكوين موارد سنوية تبلغ هذا المبلغ الذى سيمنح للعمدة بخلاف المساعدات والقروض التى يمكن أن يحصل عليها .

يتأثر مقابل العضوية فى المجالس المحلية الموريتانية على العموم ، بالموارد ، وأبعادها، وبعدد الأعضاء ، إضافة إلى حجم الخدمات والمشاريع الملحة ، وحجم الحاجات العامة للسكان المحليين ، كما أنها تتأثر بشكل مباشر برواتب العمال فى المجموعة وعددهم .

وفى نظرة عابرة على هذا المحدد الأخير ، نلاحظ أن من أهم هؤلاء الموظفين الذين يتمتعون بأولويات فى المقابل الذى ينجم عن النشاط المبذول للمجموعة .

١- الأمين العام :

الذى هو موظف الأول بالجماعة والشخص الإدارى الثانى بعد الرئيس ونوابه ، وله صلاحيات ومهام كثيرة تتعلق بإدارة ومراقبة أعمال الإدارة المحلية ، وهو يأتى مباشرة فى السلم الوظيفى المحلى بعد العمدة ونوابه والمستشارين . إلا أن هذا التشكيل الوظيفى الذى عرفته الإدارة المحلية الموريتانية وخصائصه خاصة فيما يتعلق برواتب موظفيها وعمالها وطاقمها البشري وتعقيدات ذلك كله ، لم يحرض المشرع على سن نظام خاص بموظفى المجموعات المحلية ، وفى نفس الوقت فإن القانون ٠٩-٩٣ المتضمن النظام العام للموظفين ووكلاء الدولة لا ينطبق على أعمال المجموعات الإقليمية (١) . مما يثير أكثر من إشكال خاصة فى مجال التعويض المادى والحوافز و التعيين والفصل إلى غير ذلك من الأمور المرتبطة بالموظف سواء كحقوق له أو واجبات عليه .

فى حين يبدو الإشكال أكثر إنفراجا بالنسبة للموظفين الإحتياطيين les personnels auxiliaires الذى قرر المشرع أنه لحد وضع نظام خاص بهم محكومون بالقانون رقم ٧١-٧٤ بتاريخ ٢ ابريل ١٩٧٤ وكذا المادة ١٣٢ الفقرة ٥ من القانون رقم ٠٩- ٩٣ .ولكن الأمين العام للمجموعة الإقليمية معين من طرف وزير الداخلية وهو بذلك يخضع للنظام العام للوظيفة العمومية ، ولم يبقى فى إنتظار صدور ذلك القانون الخاص بالوظيفة المحلية والموظف ، فقد جاء المقرر المشترك رقم ٤٠٨ بتاريخ ١٩٨٩/٩/٤ ليحدد المزايا التى يمكن منحها للأمناء العامين للبلديات .

(١) المادة الاولى من القانون ٠٩-٩٣: هذا القانون يهدف لتحديد القواعد المطبقة على الموظفين والوكلاء العقدويين للدولة وعلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

كما ان المقرر رقم ٢٠٧ بتاريخ ٢٧/ ١٢/ ١٩٨٦ قد أشار الى بعض هذه الضمانات ، حيث جاء فى المادة ٣ منـه :
تتحمل ميزانية البلدية الراتب الأساسى للأمين العام ويستفيد فوق هذا وعلى نفقة ميزانيةالجماعة من كل المزايا النقدية والعينية المتعلقة بعلاوة الوظيفة ، وحق السكن ، والماء والتدفئة والإنارة و عاملين فى منزله والأثاث ، أو التعويض عنه و تحدد هذه العلاوات بمداولة من المجلس ، على أن لا تقل عن تلك التى يحصل عليها الحكام الإداريون(١). ولكن يبدو أن تطبيق هذا المقرر لم يكن متاحا على الأقل بالنسبة للأمناء العامين للبلديات الريفية إذ لا يستفيدون إلا من العلاوة الشهرية للوظيفة والتى يتم تقديرها على أساس ميزانية الجماعة وحسب الفئات المحددة فى هذا الجدول (٢) .

الفئة	مافوق ١٢٠ مليون	ما بين ٢٠ – ١٢٠	ما بين ٥– ٢٠	ما بين ١–٥	مادون المليون
أ	٧٠,٠٠٠	٤٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	١٢,٠٠٠	–
ب	–	٣٠,٠٠٠	٢٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠	٥٠٠٠
ج	–	–	١٥٠٠٠	٨٠٠٠	٣٠٠٠
د	–	–	–	٧٠٠٠	٢٠٠٠

٢– المحصل الجماعى :

هو المحاسب الجماعى(٣) ويتمتع بعلاوة التسيير المخصصة للتعويض عن المخاطر التى يمكن أن يتعرض لها أثناء التسيير وتحريك الأموال والقيم المملوكة من قبل الجماعة وحفظها، كما يدخل ضمن العلاوات مكافأة المردودية التى تمنح للوكلاء الحائزين على كل الرتب .

والذين يساهمون فى وضع المداخيل المالية ، وتصفيتها وتحصيلها سنويا حيث تقدم هذا المكافأة فى شهر واحد من كل سنة ، بعد أن يصدر قرار من المجلس الجماعى بتحديد الأشخاص الذين يمكن أن يستفيدوا من هذه المكافآت .
وتتراوح علاوة التسيير بين ٦٠٠٠ أوقية الى ١٠,٠٠٠ اوقية على أساس تقديرات الميزانية .

٣– عمال المجالس المحلية ومستخدميهم :

وهم العمال الذين يقع على عاتقهم كل الأعمال سواء الأشغال ، أو الأعمال أو الخدمات المكتبية ، أو أداء خدمات وأشغال مختلفة تتصل بالنظافة وغيرها .وتأثر مرتبات هؤلاء العمال على ما يمنح للأعضاء المنتخبين أو المعينين ،خاصة إذا علمنا أن النفقات التى تعطى للأجور و التشغيل تزداد يوما بعد يوم مما حدى بسلطات الوصاية إلى طلب تقليصها .
وبلغ عدد عمال الجماعات المحلية (البلديات) ٢٠٧٩ عاملا وموظفا موزعة على ١٣ ولاية تستأثر ولايتان بما يزيد على نسبة ٦٠%من المجموع .

(١)المقرر رقم ٠٣٣ بتاريخ ١٥/٠٣/ ١٩٨٩.

(٢)المقرر رقم ٤٠٨ بتاريخ ٠٤/٠٩/١٩٨٩.

(٣) جاء فى المادة ٥٠ من المقرر رقم ٠١٨ الصادر عن وزير الداخلية والبريد والمواصلات ووزير المالية بتاريخ ١٩٨٨/٠١/٢٦ ان المحصل الجماعي هو المحاسب الرئيسى للبلدية هو محاسب الخزينة العامل فى عاصمة الولاية او المقاطعة مقر البلدية او المجلس الاقليمى او التى تتبع لها اداريا وهو الماسك الوحيد والمسير للاموال والسندات والقيم المملوكة من طرف الجماعة ويتم تعيينه بوصفه مراقبا ماليا للجماعة يتصرف باسم المراقب المالى الوطنى.للمزيد من التفاصيل أنظر المادة ٧٤ من ١٩٨٧.

وقد فصلهم القانون المؤسس للولايات ، فى المواد ٣٣و٣٥ وهم :

أ- الموظفون المنخرطون فى سلك الدولة المعارون (الأمين العام ،المحصل الجماعى)وقد تكلمنا عنهم فى النقاط السابقة

ب- الأعوان والوكلاء الإحتياطيون .

وهم محكمون بالقانون والنظام العام للوظيفة العمومية رقم ٧١٠-٧٤ بتاريخ ٢ إبريل ١٩٧٤بالرغم من صدور القانون الجديد للوظيفة العمومية رقم ٩٠-٩٣ .

وبالرغم من ندرة الإحصائيات والبحوث الإدارية فى هذا المجال إستطعنا أن نحصل على جدول يبين الحجم الحقيقى للأشخاص الذين يعملون فى أحد مستويي الإدارة المحلية (البلديات) ويعد ذلك من البساطة أن نحصل على نتائج مهمة كتعرية إمكانيات هذه الوحدات المالية ،ثم إلتماس عذر إن وجد لتبرير تدنى العلاوات الممنوحة والرواتب التى يحصل عليها العمال العقدويون .

الولاية	عدد الجماعات	عدد العمال
الحوض الشرقى	٣٠	٨٩
الحوض الغربي	٢٧	٧٢
لعصابة	٢٦	٥٤
كوركول	٢٩	٦٩
لبراكنه	٢١	٩٨
الترارزة	٢٥	١٤٧
آدرار	١١	١٢٨
إنواذيبو	٥	٣٨٦
تكانت	١٠	٤٩
كيد ماغه	١٨	٤٠
تيرس الزمور	٣	٥٤
إنشيرى	٢	٣٢
انواكشوط	١	٨٦١
المجموع	٢٠٨	٢٠٧٩

تم إعدادالجدول من طرف الباحث بالرجوع إلى مصادر وزارة الداخلية وإدارة المجموعات المحلية بها (١٩٩٦) .

المطلب الخامس إنتهاء العضوية

يترتب على تحديد مدة العضوية فى المجالس المحلية أن هذه العضوية لابد أن تنتهى ، والحالة العادية أن تنتهى العضوية بإنقضاء المدة المحددة قانونا لممارسة العمل فى المجلس المحلى وهذه الحالة لاتثير إشكالا قانونيا للعضو ، فإما أن يكون بإمكانه الترشح مرة أخري أو التفرغ لأعمال أخرى خاصة به .

إلا أنه يمكن أن يتم إنتهاء عضوية العضو دون إتمام تلك الفترة ، وهو مايثير إشكالات ويرتب آثارا تلحق بالوحدة المحلية والعضو على السواء .

وتتجلى حالات إنتهاء العضوية قبل إنقضاء المدة فى القانون الموريتانى فى الصور الآتية :

الفرع الأول إنهاء العضوية من قبل العضو نفسه

ضمن القانون الموريتانى للعضو فى المجالس المحلية الحق فى أن ينهى عضويته بحريته الكاملة إنطلاقا من أنه رغب فى العضوية بحريته كذلك لأسباب خاصة به وذلك من خلال :

الفقرة الأولى الإستقالة La Demission

الإستقالة حق لكل عضو فى المجالس المحلية يلجأ إليها إذا رأى أن وجوده فى هذه المجالس لم يعد فى صالحه ، أو يتعارض مع مبادئه ، أو سيسبب له من المشاكل أكثر مما سيجنى من بقاءه عضوا فى هذه المجالس ، وهى تخضع لظروف نفسية وتقديرية للشخص الذى يلجأ إليها.

وتبرز الإستقالة فى ثلاث صور :

الصور الأولى : الإستقالة الصريحة

وهى ترجمة حقيقية وصريحة لرغبة العضو تتجلى فى طلب الإستقالة الذى هو ركن السبب فى قبولها من طرف وزير الداخلية ، فعندما يقرر العضو الإستقالة عليه أن يتقدم بعريضة إستقالة عن طريق والى الولاية ، ترسل إلى وزير الداخلية ، ولكى تكون نهائية على الوزير أن يقبلها صراحة أويمضى شهر على إرسالها مجددا إلى وزير الداخلية بواسطة بريد مضمون .(١) وعلى العموم لايشترط القانون أن تكون مبررة .

ويفهم من ذلك أن القانون لم يقطع رابطة العضو بالمجلس إلابعد قبول الإستقالة لأن هذه الرابطة لاتنتهى بالإرادة المنفردة ، بل إن كل ماله هو أن يعلن عن رغبته هذه لوزير الداخلية وعليه أن يستمر فى أداء مهام العضوية إلى أن يقرر من له الحق فى ذلك قبول الإستقالة وحتى إن لم يفصح ذلك الطرف عن قبوله فإن لجوء العضو إلى إرسالها فى بريد مضمون وإنتظاره شهرا كاملا يوجب عليه أن يبقى ممارسا لعضويته حتى إنتهاء ذلك الموعد .

ولكن يبدوا من نص القانون أن وزير الداخلية ليس له الحق فى رفض الإستقالة ، بالرغم من أنه يملك عدم الرد على عريضة الإستقالة فى شكل رفض مبدئى ، فهى حق للعضو دائما .

ولعل ذلك الرفض المبدئى من طرف الوزير يمكن أن يجسد الحرص على التحقق من أن هذه الإستقالة لم تصدر بعد إكراه على العضو ، لأن الإستقالة يفسدها مايفسد الرضا من عيوب ومنها الإكراه (٢).

وإذا سحب العضو الإستقالة قبل أن يبت الوزير فيها – إذ أن القانون الموريتانى لم يحدد الفترة الزمنية التى يجب أن يرد فيها الوزير مما يعنى من جهة أخرى أنها قد تأخذ وقتا أكبر لا يتحمله العضو الراغب فى الإستقالة– فإن من المنطقى أن لا يصدر الوزير قبوله لإنتفاء ركن السبب وإذا أصدره فإن قراره غير مشروع كما أن العضو إذا أصر على الإستقالة وأصدر الوزير قرار القبول فإنه لايجوز سحب هذا القرار لوعاد العضو طالبا سحب إستقالته لما قد ترتب عليها من آثار

(١) انظر المادة ٤٢ من القانون ٢٨٩-٨٧

(٢) د. صلاح الدين فوزى ، مرجع سابق ،ص ١٢٢ ومابعدها.

الصورة الثانية : الإستقالة الضمنية

لقد تضمن قانون الإدارة المحلية تنظيما بمقتضاه يعتبر العضو مستقيلا دون أن يقدم تصريحا بذلك ، وذلك عند عدم إستجابة العضو لثلاثة إستدعاءات متتالية ، ممتنعا عن حضور الجلسات بدون عذر مقبول .

ففى هذه الحالة يلاحظ وزير الداخلية هذه الإستقالة بمقرر ، ولايسمح للعضو المستقيل بالترشح للإنتخابات البلدية قبل مرور ٥ سنوات (١).

الصورة الثالثة: الإستقالة الجماعية

وتشمل الصورتين معا ، ولكنها تثير بعضا من الدوافع تختلف عن الصورتين السابقتين ، إذ قد لايكون العضو مقتنعا بهذه الإستقالة ولكن الأعضاء المنتخبين معه دفعوه إلى الإنضمام اليهم،فركن السبب يختلف فى هذه الصورة عن الصورتين السابقتين إذ قد نسميها " الإستقالة التضامنية " .

وهى تخلق آثارا أكبر على الإستقالة كحالة مشروعة للعضو بشكل عام ، وعلى العضو والمجموعة المحلية على السواء إذ قد ينظر اليها أنها إضراب ، أو ثورة فى المجموعة الإقليمية وهى صورة قائمة مادامت أنها تبنى على أن لكل عضو الحق فى الإستقالة .

الفقرة الثانية التوقف عن ممارسة العمل

هذه الحالة خصصها القانون لأعضاء الجهاز التنفيذى بوصفهم هيئة مستقلة عن المجلس المحلى .

فقد ورد فى المادة الأولى من القانون ٢٤٣-٦٨ أن:أعضاء الولاية هم الوالى والجمعية المحلية . كما نصت المادة ٦ من القانون ٢٨٩-٨٧ أن:البلدية تتألف من مجلس البلدية والعمدة وواحد أو أكثر من المساعدين ، وقد نصت المادة ٤٣ من ٢٨٩-٨٧ على أنه :عندما يتوقف العمدة ومساعدوه عن ممارسة أعمالهم لأى سبب يستدعى لإستبدالهم عن طريق سلطة الوصاية فى ظرف ١٥ يوما . والتوقف حالة غامضة كما يبدوا من نص هذه المادة إذ هى لاتعنى الإستقالة ولاالحل ، لأن هذه الحالات تعنى فيما تعنى ، إما بقاء العلاقة حتى تقبل الإستقالة أو الطرد والفصل نهائيا .

فهل التوقف هنا يمكن أن يعنى الإضراب أو الإحتجاج إنطلاقا من أن حق الإضراب مكفول للجميع ؟

ذلك أن حساسية الوظيفة التنفيذية فى البلديات وتعاملها مع أكثر من هيئة ومؤسسة وشخصية إعتبارية وطبيعية قد يحدث بعض التعارض كمحاولة الضغط للتصديق على قرار أو التوقف لرفع قرار معين موجه إلى العمدة مثلا .

فكل هذه الأسباب قد يفهم منها أن إمكانية التوقف ممكنة ، تطبيقا لحق الإعتراض والتذمر والمراوغة والضغط والتحرر من الضغوط ، وقد يعنى ذلك التوقف عدم أخذ قرار معين تطلبه سلطة الوصاية إذا لم يكن المجلس البلدى مقرا لذلك بدافع من الجهاز التنفيذى . ولعل تأطير هذا التوقف قد يكون سيفا مسلطا على رقاب أعضاء الجهاز التنفيذى وتقدير ذلك التوقف يأتى قطعا من سلطة مشكوك بنواياها (السلطة المركزية) حول هذه المجالس من ناحية أو من أخرى .

---

(١) المادة ٢٤ من القانون٢٨٩ - ٨٧.

ويتضح ذلك أكثر إذا علمنا أن الجهاز التنفيذى للولاية والتقريرى لا يخضعان لهذا التوجه مادام الوالى عاملا من عمال السلطة المركزية ومن الصعب عليه أن يتوقف من ممارسة المهام التى أوكلتها إليه السلطة الرئاسية عليه ، مادام المستشارون معينون من طرف الحزب الذين يدينون له بالولاء التام ، فلائحته هى التى أتت بهم إلى هذا المنصب وعدم الخضوع يعنى سحب الثقة وإزالة شرط من شروط العضوية كما قلنا سابقا .

الفرع الثانى إنهاء العضوية من قبل المجلس المحلى

قلنا بأن المجلس المحلى هو الهيئة التشريعية فى المجموعة الإقليمية ، وهو يتمتع بصلاحيات واسعة فى مجال القضايا المطروحة أمامه .

والأصل أن يظل المجلس البلدى بكافة أعضائه مستمرا فى العمل لأنه إختار ذلك عن وعى وإرادة ، وقد يحز فى نفسه أن ينفصل عنه أحد أعضائه الذين يجمع بينهم تآلف ورغبة وهدف واحد وشعور بالإنتماء إلى وحدة محلية وإلى مجلس واحد . ولكن التنظيم القانونى كثيرا ما يتعامل مع بعدين أساسين ، هما ماهو كائن ، وما يمكن أن يكون .

لذلك يمكن أن يلجأ المجلس إلى حالتين لإنهاء عضوية أحد أعضائه أو أكثر .

الفقرة الأولى الإستقالة

وهى إستقالة العضو فى المجلس المحلى كما رأينا سابقا ، ولكنها فى هذه الحالة تضامنية عندما يقرر المجلس إنهاء عضويته لمجلس الوحدة المحلية سواء بصفة عامة أو جزئية وذلك لإعتبارات خاصة به ، وتعتبر هذه الإستقالة من أخطر أنواع إنهاء العضوية التى يمكن أن يتعرض لها أى مجلس ، مع ما يخلقه ذلك من فراغ فى الوحدة وإضطراب فى المصالح الموكلة لهذا المجلس .

الفقرة الثانية الإقالة

وهى الحالة الثانية التى يمكن أن ينهى بها المجلس العضوية ، حيث يستطيع المجلس البلدى بتصويت أغلبية ثلثى أعضائه إقالة العمدة ومساعديه ، بشرط أن لاتتم تلك الإقالة خلال الإثنى عشر شهرا التى تلى إنتخابهم إلا أن المستوى الثانى لايخضع جهازه (الوالى) لهذه الفروض إذ أن إنهاء عضويته يخضع لقرار رئاسى من طرف السلطة المركزية التى عينيه ، وذلك من خلال مرسوم من مجلس الوزراء .

الفرع الثالث إنهاء العضوية من قبل سلطة الوصاية

تمتلك السلطة الوصية قدرة خاصة على إنهاء عضوية الأعضاء فى المجالس المحلية وتنبع تلك القدرة من إتفاق مسبق بين السلطة المركزية الأصلية والمجموعة المحلية الناشئة بإعتبار أنها تراقب المجالس المحلية من أجل ضمان وحدة الدولة السياسية والإدارية ، وضمان مشروعية هذه الهيئات ، وتأكيد حد أدنى للخدمات التى تؤديها وفى تقديرها هذه الأسباب تجد نفسها أمام حالات مختلفة من إنهاء العضوية لضمان سير الجماعة المحلية بإضطراد وإنتظام وهذه الحالات هى :

الفقرة الأولى الحل والتعليق Dissolution et suspension

يمكن أن يحل المجلس البلدى بمرسوم من مجلس الوزراء ، والحل هنا يعنى أساسا إلغاء عضوية الأعضاء ، ويتم بمرسوم من مجلس الوزراء ، وذلك لأسباب تجعل بقاء المجلس غير قانونى أو شبه مستحيل .

إلا أنه فى الحالات المستعجلة يمكن أن يعلق المجلس بقرار من وزير الداخلية . وقد يتم نتيجة لفقد المجلس

لنصف أعضائه لأى سبب.

والحل قد يكون من بين أسبابه إلغاء الإنتخابات التى وصل بها الأعضاء ، كما أن التعليق يمتد كذلك إلى العمدة ومساعديه بعد الإستماع إليهم ودعوتهم إلى إعطاء توضيحات كتابية حول القضايا المتهمين بها،وذلك بموجب قرار معلل من وزير الداخلية ولا تتجاوز مدة التعليق شهرين فى حالة إرتكاب خطإ جسيم وعلى أثر تحقيق ، على خلاف الحل الذى لم يوضح المشرع شروطا أو يحدد أعمالا بعينها تكون سببا فى الحل ، من أجل أن يتمكن المجلس من الدفع أمام القضاء بعدم شرعية قرار الحل ، كما لم يشترط منع الحل أكثر من مرة خلال فترة إنتدابه .

الفقرة الثانية الفصل La revocation

يتم فصل العضو المحلى نتيجة تجاوزه لسلطاته أو قيامه بأعمال مخلة بالمهنة أو الشرف حسب ما يفهم من نص المادة ٤٢ من القانون ٢٨٩-٨٧ (١) .فمع أنها لم تحدد أسباب الفصل ودوافعه إلا أنها قررت أن إتخاذ إجراء الفصل لابد أن يكون بقرار معلل مما يوحى بعملها المسبق بأعمال وبتعارض هذه الأعمال مع التوجهات العامة للمجلس والسلطة الوصية .

والفصل يطال الجهازين على السواء ، أعضاء المجلس التقريرى وأعضاء الجهاز التنفيذى.فالعمدة ومساعدوه يتم فصلهم بموجب مرسوم معلل صادر من مجلس الوزراء بناء على إقترح من وزير الداخلية (٢) .

كما أن الفصل يترتب على الإستقالة الضمنية التي بموجبها يقرر وزير الداخلية عدم إستجابة العضو لثلاث إستدعاءات متتالية ممتنعا عن حضور الجلسة بدون عذر مقبول .

وإذا إتصف المجلس بهذه الأسباب المؤدية إلى الفصل فإنه ينتقل من حالة الفصل إلى الحل بإعتبار أن الفصل هو عزل البعض عن البعض لاعزل البعض كله .

الفرع الرابع إنتهاء العضوية بسبب الوفاة أو أى سبب آخر

لا تنتهى العضوية فى المجالس المحلية بالأسباب التى ذكرناها سابقا فقط و لكن هناك أسباب أخرى خارجة عن إرادة العضو نفسه و عن إرادة المجلس وعن سلطان الوصاية وتتمثل أساسا فى :

أولا – الوفاة : التى تخرج بوضعية العضو عن جميع الأسباب التى عرفناها من قبل فهى ليست إستقالة ، ولا فصلا ، ولا حلا ، ولا تعليقا ،و أقرب ما توصف به أنها إنتهاء العضوية بحالة طبيعية ، شأنها شأن إنتهاء العضوية بإستكمال المدة ولكنها تختلف عن الأخيرة فى أنها ترتب آثار شأنها شأن الحل والتعليق وكافة الأسباب الأخرى .

ثانيا : فتح القانون كذلك المجال لإنتهاء العضوية بأسباب أخرى تقديرية أو مجهولة شيئا ما وهو بذلك يبنى مبدأ جديدا وغامضا يمكن أن يفسر لصالح الكثير من الأطراف ، وهو إنتهاء العضوية لأى سبب آخر .

فهل المشرع يعرف هذه الأسباب الأخرى التى يعنيها ؟أم يقصد بها كافة الأسباب مجتمعة ؟.

أم يقصد أمورا أخرى كالشرف والأمانه وحسن السيرة وإحترام الوظيفة إلى غير ذلك تجسيدا لحلقة مفقودة لم يذكرها المشرع من ضمن الأمور التى يجب على العضو التقيد بها .

---

(١) يتم فصل العمدة ومساعديه بموجب مرسوم معلل صادر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

(٢) نشير الى انه تم تسجيل حالة وحيدة فى سنة ١٩٨٨ فى فصل عمدة بلدية انواكشوط بتاريخ ١٩٨٨/١٢/٢٢.

خاصة أن حسن السيرة والسمعة والنزاهة والإبتعاد عن الشبهات مرتبط دائما بالموظف ، ويفهم صراحة أو ضمنا من القوانين المنظمة للوظيفة والموظف ، وهو أمر مطلوب توافره فى الموظف العام وفى أعضاء الهيئات القضائية و أيضا فى رجال الجيش والشرطة وهي بشكل عام واجبات العضوية .

الملاحظ أن هذه الأسباب الأخرى لم تخص مستوى واحد عن الآخر بل شملت الولاية والبلدية مع ما تمثله الولاية من بساطة الأوامر المتخذة ضدها من طرف سلطة الوصاية ورغم ذلك كان القانون ٢٤٣-٦٨ أكثر وضوحا فى هذا المجال إذ ذكر أن أسباب إنتهاء العضوية هي الإستقالة والوفاة والأسباب الأخرى مما يعنى أن الإستقالة تخص العضو ، والوفاة حالة طبيعية والأسباب الأخرى التى قد تكون الحل أو الإقالة وما تمتلكه السلطةالمركزية الوصيةوهو منهج منطقى يوضح قصد المشرع ، فى حين أن القوانين المنظمة للبلديات ذكرت الحل ، والتعليق والفصل والإقالة ثم ذكرت الأسباب الأخرى .

إذا ما مدى نظرة المشرع لأفق هذه الأسباب الأخرى ؟وهل من الممكن أن تكون هذه الأسباب الأخرى ذريعة إحتياطية للنيل من العضوية بيد السلطة المركزية الوصية ؟

لاشك أن حقيقة تلك الأسباب فى غياب تحديد واجبات العضو وحدوده فى ممارسة الوظيفة وماله وما عليه وغياب رقابة شعبية ناضجة يمكن ان تكون حكما فصلا بين المجالس وسلطة الوصاية ، يمكن أن تشكل قيدا خطيرا على العضو نفسه ، والمجلس بشكل عام ، وتحد وتعيق ممارسة الوظيفة بأسلوب ديمقراطى وشفاف وتكمم الأفواه عن إبداء آرائها مهما كانت ، ومهما خالفت أى طرف .ولكن ورد فى القانون ١٣٥-٦٠ المتعلق بتنظيم البلديات الريفية سبب قد يكون من بين هذه الأسباب رغم تخلى المشرع عنه كإحتمال قائم وصريح فى القوانين اللاحقة ، وهو الإلغاء الكامل للإنتخابات التى وصل بها الاعضاء المحليون ، ونحن لا نستبعد أن لا يتم هذا الإلغاء فى المراحل الأولى للعضوية بل قد لا يكتشف العيب المبطل للإنتخابات إلا بعد مضى فترة كبيرة أو على الأقل متوسطة من ممارسة العضوية .

ثالثا : جاء فى المادة ١١١ من القانون ٢٨٩-٨٧ أن حالات عدم جواز الإنتخابات نسبيا :

- وكلاء القوات المسلحة والأمن الموجودين فى الخدمة فعليا .
- الموظفون أصحاب السلطة العاملون فى الولاية التى تنتمى اليها البلدية .
- القضاه .
- كل شخص تقتضى وظائفه أن يكلف بسلطة الوصاية على البلدية أو يمكن أن تسند إليه بالتفويض .
- الموظفون المكلفون بحكم وظائفهم بإقامة مراقبة حسابات البلدية .

فإذا ظهر أن العضو المحلى أحد هؤلاء الأشخاص فإن العضوية تسقط عنه مباشرة ، كما أن القانون ٢٤٣-٦٨ المنظم للولايات ، وكذلك القانون ١٤٤- ٨٠ والقانون ١٢٨-٨٣ يمكن أن يستخلص منهما مبدأ آخر يحدد سببا من الأسباب الأخرى وهو زوال صفة الإنتماء إلى التنظيم السياسى القائم والذى يعتبر شرطا لازما للتعيين فى العضوية ففى القانون ٢٤٣-٦٨ لابد أن يكون العضو منتميا إلى حزب الشعب الحاكم وفى القانون ١٢٨-٨٣ لابد ان يكون العضو كذلك منتميا الى تنظيم هياكل تهذيب الجماهير ، وطالما إنتفت هذه الصفة التى قام عليها إنتخاب العضو تسقط العضوية .

الفرع الخامس الآثار المترتبة على إنهاء العضوية

يترتب على إنهاء العضوية سواء كانت من طرف العضو نفسه ، أو من المجلس المحلى أو من سلطة الوصاية آثار قانونية يمكن أن نحللها فى الفقرات الآتية :

الفقرة الأولى الآثار المترتبة على إنهاء العضوية فى شكل حالة فردية

يترتب على إنهاء العضوية إنفصام العلاقة القانونية بين العضو والوحدة المحلية ككل ، إذ لم يعد إلا أحد سكان هذه الوحدة له حقوق وعليه واجبات تجاهها .

كما يترتب عليه شغور منصب فى جسم الوحدة المحلية ، وبالتالى فإنها لابد من أن تبادر الجهة المعنية بضمان إقامة وسير النظام اللامركزى (السلطة المركزية) الى :

١- إختيار خلف يكمل الأعضاء فى المجلس ، حسب الصيغ المنصوص عليها فى القوانين . (١)

٢- إذا كان إنهاء العضوية وسقوطها خاصا بأحد أجهزة الوحدة المحلية كالعمدة ومساعديه بوصفهم حالة فردية متضامنة ، فإن سلطة الوصاية تستدعى المجلس لإستبدالهم فى ظرف ١٥ يوما من تاريخ الحدث .

٣- يترتب إنهاء العلاقة بين العضو والمجلس المحلى ، حرمانه من الترشح للإنتخابات المحلية مدة ٥ سنوات (٢) .

الفقرة الثانية الآثار المترتبة على إنهاء العضوية فى شكل حالة جماعية أو شبه جماعية

يبدوا أن إنهاء العضوية من طرف جماعى أخطر على المجلس من الحالة الفردية إذ يهدد الوحدة المحلية بفراغ تشريعى وتنفيذى بدون سابق إنذار ، فالمجلس إنتخب لفترة معينة وليس من المقبول فى ظل تلك الفترة أن يزول ذلك المجلس بأى حال من الأحوال ، ولما يعنيه ذلك من إهدار للخدمات التى يتلقاها السكان ، وطمس معالم التنظيم اللامركزى فى إحدى دوائر الدولة .

لذلك يترتب على إنهاء العضوية بشكل جماعى أو شبة جماعى قبل كل شئ محاولة تكملة المجلس ليعود للحالة التى كان عليها عن طريق إنتخابات جزئية ، وفى أجل يتراوح ما بين ٣ أشهر الى ٦ أشهر من آخر مقعد يشغر.

لكن القانون إشترط أن لايكون ذلك الإنهاء للعضوية فى ١٢ شهرا التى تسبق التجديد العام للمجلس ، تقديرا للمشرع من أن إستكمال المجلس عن طريق إنتخابات وإدخال أعضاء جدد فى ظرفية قصيرة يكلف الدولة أولا ، ثم يحرم الأعضاء الجدد من إمكانية القيام بأى شئ لقصر المدة .

وإذا لم يمكن وضع أو إستكمال المجلس ، فإن مندوبية خاصة تعين بمرسوم من مجلس الوزراء ، يعهد إليها بممارسة وظائف المجلس البلدى حتى يتم وضع مجلس جديد .

ولا يمكن أن يقل عدد أعضاء المندوبية الخاصة عن ٦ أعضاء ، ولا أن يتجاوز ٩ ، كما يعين المرسوم المنشئ للمندوبية رئيسها ، وتمارس المندوبية ورئيسها على التوالى مهام البلدية والعمدة فى مدة لا تتجاوز ٦ أشهر .

المبحث الثالث نظام سير العمل بالمجموعات الإقليمية الموريتانية

تحتاج المجالس الإقليمية إلى نظام رصين ومضبوط لتسيير أمورها المختلفة ، فوجود هابالإنتخاب أو التعيين ، وإيمان السكان بها ،وتحمس أعضاؤها لكونهم أصبحوا مستشارين ، ليس فى حقيقته إلامجرد إجراءات تهدف إلى غاية أسمى هى

(١) المادة ٧ من القانون ٢٤٣-٦٨.

(٢) المادة ٢٤ من القانون ٢٨٩-٨٧.

خدمة هؤلاء السكان ، وتقديم الحاجات الملحة والضرورية لهم . ولكونها جماعة رشحت نفسها لهذه المهمة قد تكون لأول مرة تتقلد منصبا من هذا النوع ، وقد يكون هنالك نوع من الرهبة والإضطراب وتناثر الآراء وحتى الإهتمامات بهذه الوظيفة الجديدة ، مما يجعل علم وإتقان كل مستشار للطريقة التى سيمارس بها عمله واجبة التوضيح وواجب الإلتزام بها .

وإنطلاقا من وجود هيئتين فى المجالس الإقليمية الموريتانية ، هما المجلس الإستشاري(التقريرى) الذى يتكون من المستشارين ،والهيئة التنفيذية التى تتكون من الرئيس ومساعديه ، فإن سير العمل يختلف بإختلاف إختصاص كل منهما فسير العمل يحتاج الى هاتين الهيئتين مجتمعتين فى بعض الأحيان ، ثم يسند تنفيذ ما نجم عن ذلك الإجتماع إلى من أوكل التنفيذ إليه (الجهاز التنفيذى) ، ولكن يبقى حرص الجميع على إتمام التنفيذ خيطا يربط الجميع ، بل ويدخل سلطة الوصاية إليهم فى ذلك الحقل .

ولمعالجة هذا المبحث نقسمه إلى المطالب الآتية :

المطلب الأول	دورات المجلس
المطلب الثانى	نظام الجلسات
المطلب الثالث	النصاب القانونى للمداولات وإتخاذ القرارات
المطلب الرابع	الأجهزة المكلفة بتسيير المجموعات الإقليمية

المطلب الاول دورات المجلس

يتميز القانون الموريتانى بتأثره الشديد بالقانون الفرنسى رغم محاولة التميز والخصوصية فى بعض نواحى تنظيمه للإدارة المحلية ،فالمجالس المحلية للمجموعات الإقليمية محكومة بنظام الدورات régime des sessions ، وهو مايعنى أن هذه المجالس ليست مجتمعة دائما ، ولكن فى فترات محددة .

فقد إستلزم المشرع أن تكون هنا لك دورات للمجلس بقوة القانون ، دون أن يترك ذلك لرغبة المجلس نفسه ، فوجود هذه الدورات يجعل المجلس ملزما بدراسة جميع قضاياه المحلة وغير الملحة ، ويجعله دائما على إتصال بعضه مع البعض حتى يبقى مشدودا الى صالح المجموعة وملزما بالحضور دون أن يعتقد أن العضوية لا تستوجب منه التضحية بالوقت والجهد ، إذ أن عدم وجود دورات للمجلس يجعل العضو دائما متخلفا عن ما يجرى فى المجموعة ، وقد يفهم منه أن العضوية شرفية لأكثر .

نصت القوانين المنظمةللإدارة المحلية على وجوب إنعقاد هذه الدورات فى فضاء زمنى محدد ، كما نصت فى نفس الوقت على إمكانية عقد دورات إستثنائية فى حالة الضرورة ، مما يفهم منه أن المجلس لامفر له من الإجتماعات ، وطرح الحلول للمسائل القائمة ، إذ البعض منها قد يأجل حتى يحين وقت الدورة العادية ، والبعض الملح قد لا يكون بالإمكان الإنتظار به فيتم عقد دورات إستثنائية له .

الفرع الاول عدد الدورات

يختلف عدد الدورات بإختلاف طبيعة المجالس ،وماتتحمله من مسؤوليات ، وما ينتظرها من مهام حسب المساحة المسموح لها بالتحرك فيها .

ولإن كانت القوانين تختلف فى عدد الدورات العادية بإختلافها هى نفسها ، وحتى بالإختلاف فيما بينها ، إلا أنها تتفق فى عدم تحديد الدورات الإستثنائية ، ولعل ذلك يعود أساسا إلى صعوبة توقع الأحداث الإستثنائية أو الضرورات.

الفقرة الاولى   عدد الدورات العادية

إختلف عدد الدورات العادية فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية الموريتانية ، فقد ساد مبدأ دورتين عاديتين (١) فى الفترة من ١٩٦٠ وحتى ١٩٨٦ ، سواء فى ظل المجالس البلدية فى تلك الفترة ، أو مجالس الولايات .

ولا يمكن القول مبدئيا أن يكون ناتجا عن قلة المشاكل والمهام بل قد يرجع إلى أن كثيرا من ما ينتظر هذه المجالس كانت تستأثر به السلطة المركزية ، إنطلاقا من ظروف الدولة الحديثة وما لحق بها من جفاف وحرب ، فكان يعز على السلطة المركزية أن تترك الحبل على الغارب لتلك المجالس وتحملها مسؤوليات حل تلك المشاكل ، فى حين أنها لا تمتلك الوسائل والقدرة على ذلك ، رغم أننا لا نستبعد أن يكون ذلك ناتجا عن السلطة المركزية نفسها التى تحاول أن لا تتطور الادارة المحلية ، لما يعنيه ذلك من سلب لجزء من سلطتها ومكانتها فى النظام السياسى والإدارى للدولة .

ومما يؤكد ذلك الإتجاه ما جاء فى المادة ٩ من القانون ٢٤٣-٦٨ :" تعقد الجمعية المحلية سنويا دورتين عاديتين تعرف إحداهما بالدورة المالية ، وتجرى خلال الربع الثالث من السنة المالية " .

وهو ما يعنى أن المجلس لا يمتلك ولا يتمتع إلا بدورة عادية واحدةلحل مشاكله غير المالية فى صورة منتظمة ، دون الدورات الإستثنائية .

ولم ترجع الثقة المطلوبة للمجالس المحلية تأسيا بما ساد فى العالم ، إلا فى خضم التوجه الديمقراطى الذى جب النظام العسكرى وما قبله ، وذلك بإعادة إنشاء المجالس البلدية سنة ١٩٨٦ بالقانون رقم ١٣٤- ٨٦ بتاريخ ١٣ أغسطس ١٩٨٦ القاضى بإنشاء البلديات .والذى يشكل تنظيمه القانونى النهج الذى جاء فى المادة ٨ من القانون المغير والحال محل ١٣٤ – ٨٦ وهو القانون ٢٨٩-٨٧ بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٨٧ :" يجتمع المجلس البلدى وجوبا فى أربع دورات سنوية ، وذلك فى شهر يناير وابريل ويوليو واكتوبر ".ليقلل بذلك المساحة الزمنية بين كل دورة وأخرى ، من ٦ أشهر فى القانون المؤسس للولايات الى ٣ أشهر فى القانون المؤسس للبلديات ،ولكن ألا تعتبر مدة ٦ أشهر كافية فى ظل إمكانية دورات إستثنائية ، أم أن ٣أشهر هى حد معقول مع دورات إستثنائية ؟.

الفقرة الثانية   الدورات الإستثنائية

تلعب الدورات الإستثنائية دورا كبيرا فى حل المشاكل الملحة فى المجالس المحلية ، فى ظل التشديد القانونى الصارم لمواعيد الدورات العادية ، مما يعنى تفويت الفرصة إن إنتظرنا ميعاد الدورة ، والتسبب فى أضرار يمكن أن تلحق مساسا كبيرا بالمصالح المحلية .

وإنطلاقا من ذلك فقد نص القانون الموريتانى على إمكانية عقد دورات إستثنائية كلما دعت الضرورة،وهذه الضرورة يحددها من يخوله القانون ذلك ، دون أن يحدد عددها الإجمالى ، وحتى لم يشترط عددا منها بين كل دورة عادية وأخرى مما يحسب له فى تخويل القائمين على الوحدة المحلية السلطة فى مسك زمام الأمور ، وملاحقة الضرورات والمستجدات فى أى وقت من فترة إنتدابهم .

(١) المادة ١٥ من القانون ٠١٦-٦٠ والمادة ٩ من القانون٢٤٣-٦٨ والمادة ١٤ من القانون١٢٨-٨٣.

كما جاء فى المادة ٩ من ٢٤٣-٦٨ وعند الإقتضاء تعقد دورة أو عدة دورات إستثنائية .

فى حين أن المادة ٩ من القانون ٢٨٩- ٨٧ تقول : يستدعى العمدة المجلس البلدى كلما رأى ذلك مناسبا بشرط المصادقة المسبقة على جدول الأعمال من طرف سلطة الوصاية ، يجب عليه أن يستدعى المجلس البلدى لإجتماع طارئ إذا طلب ذلك نصف أعضاء المجلس على الأقل أو طلبته سلطة الوصاية .

ويلاحظ أن القانون الموريتانى فى ظل تقليص عدد الدورات ، يسمح بكل ثقه فى عقد دورة أو دورات إستثنائية ، على عكس ما يمكن أن يعتبر خجلا أو توجسا من قبل الأخير صاحب الدورات الأربع ، الذى وصف الدورات الإستثنائية بإجتماع طارئ .

الفرع الثانى مدة الدورات

تعتبر مدة الدورة سواء كانت عادية ، أو إستثنائية تأكيدا على حجم المسؤوليات التى سن القانون هذه الدورات لحلها فالمهام المرصوصة فى جعبة هذه المجموعات هى المعيار الوحيد لطول أو قصر مدة هذه الدورات ومن الطبيعى أن تكون مدة الدورات العادية ، تختلف عن الدورات الإستثنائية وإلا فما الفارق بينها .

الفقرة الاولى مدة الدورات العادية

مدة الدورة العادية فى المجموعات الإقليمية (الولايات) هى من ١٥- ٢٠ يوما (١) .

وهى مدة قليلة إذا ما قورنت بعدد الدورات التى لا تتجاوز دورتين عاديتين ، أما فى المجموعات الإقليمية (البلديات) فإختلفت بإختلاف الفترتين اللتين عاشتهما هذه المجموعات . ففى الفترة الأولى التى يحكمها القانون ٠١٦-٦٠ والقانون ١٣٥-٦٠ كانت مدة الدورة لا يمكن أن تتجاوز ٢٠ يوما ، أما فى الفترة الثانية والتى جسدها القانون المؤسس ١٣٤-٨٦ والقانون الحال محل والسارى حاليا ٢٨٩-٨٧ فإن مدة الدورة لا تتجاوز ١٠ أيام من الشغل متتابعة . وما يمكن ملاحظته فى هذا المجال أن القوانين البلدية فى الفترة الأخيرة كانت أكثر دقة من غيرها ، حيث إستوجبت أن تكون مدة الدورة متتابعة(٢) فى حين أهملت ذلك القوانين الأخرى مما يعنى أنها قد تمتد على مساحة زمنية كبيرة حسب ظروف المجلس ، والوحدة وسلطة الوصاية.وقد تعنى أن يظل المجلس فى ظرف شهرين تقريبا وهو يقضى تلك الأيام العشرين ، إلا أن عدم التحديد كان نافعا من ناحية إذ يمكن أن يسمح بمعالجة أمور متوقفة على الوقت بشرط أن يمكن إدخالها فى جدول الأعمال .

ولكن هل يمكن تمديد مدة مدة الدورة العادية بغض النظر عن التتابع أو عدمه ؟ وهل يمكن تعجيلها عن وقتها المعتاد ؟ لا يمكن تمديد الدورة فى ظل القانون ٢٤٣-٦٨ حيث جاء فى المادة ٩ " لا يمكن أن تتجاوز مدة الدورة العادية ٢٠ يوما " .

فى حين أعطى القانون ٢٨٩-٨٧ الحق فى تمديد هذه الدورة بطلب من العمدة ، يقره قرار من سلطة الوصاية ، كما يمكن تعجيل كل دورة عن موعدها أو تأجيلها عن موعدها بشرط إشعار سلطة الوصاية ، كما نصت على ذلك المادة ٨ من القانون ٢٨٩-٨٧ .

---

(١) ١٥ يوما فى القانون ١٢٨-٨٣ و ٢٠ يوما فى القانون ٢٤٣-٦٨.

(٢) والتتابع هنا لايعنى التلازم بمعنى أن الأعياد والعطل الاسبوعية والرسمية يمكن أن تفرق بين أيام الدورة.

الفقرة الثانية مدة الدورات الاستثنائية

يعتمد المشرع الموريتانى على تحديده لمدة الدورات الإستثنائية على الطبيعة الخاصة لهذه الدورات ، ولذلك فهو يعطيها نصف مدة الدورة العادية تقريبا .

ففى القانون ٢٤٣-٦٨ تقول الماد ٩:" لايمكن أن تتجاوز مدة الدورة الاستثنائية ١٠ أيام " ، مع العلم أن العادية ٢٠ يوما .

أما القانون ١٢٨-٨٣ وفى مادته ١٤ ينص:" لايمكن أن تتجاوز مدة الدورات الإستثنائية ٥ أيام "، مع العلم أن الدورة العادية ١٠ أيام متتابعة من أيام الشغل .

ومن الملاحظ أن المنطق يقضى أن لا تخضع هذه الدورات الإستثنائية لبعض الأحكام الخاصة بالدورات العادية من حيث التعجيل أساسا ، ولكنها قد تعرف التمديد .

المطلب الثانى نظام الجلسات

الجلسة هى الهدف الأساسى من إقامة الدورات ، فهى الآلية التشريعية والتنفيذية لأى مجلس محلى .

فعن طريقها يتم طرح الحلول ، وقراءة مستقبل المجموعة الإقليمية ، والتشاور حول الحالة الراهنة للسكان والمجلس .

وقد عالجها القانون ووضع أدبيات لإنعقادها ، وضوابط لسيرها ، إبتداء من الإستدعاء ، وإنتهاء بإتخاذ القرارات .

ولاشك أن هذا النظام يهدف إلى تسهيل وضمان أن يجد كل مستشار الفرصة فى طرح آرائه عن طريق حضوره ، ثم أن تكون تلك القرارات شرعية عن طريق صحة المداولات فى المجلس .

الفرع الأول الإستدعاء

الإستدعاء **La convocation** هو طلب من يحق له ذلك الى أعضاء المجلس للمشاركة فى إحدى الجلسات ، سواء عادية ، أو أستثنائية . وفى القانون الموريتانى فإن الإستدعاء كفعل مجرد يأخذ أوضاعا مختلفة بالنظر إلى القناة التى يصدر منها ، فإذا كان من طرف الوالى فإنه يأخذ شكل قرار واجب التطبيق كأى قرار إدارى آخر ، أما إذا كان من طرف العمدة فإنه يأخذ شكل إعلان وسواء عن طريق الكتابة أو بكل وسيلة مناسبة .

والإستدعاء شخصى Individuelle أى أن كل عضو يرسل إليه إستدعاء خاص به ، كما يشترط فيه أن يصل الى محل المستدعى قبل ثلاثة أيام على الأقل من يوم الإجتماع ، وأن يحتوى المسائل المدرجة فى جدول الأعمال .

والإستدعاء لا يمكن أن ينفذه فى مرحلة الإعلام للغير إلا رئيس المجموعة الإقليمية ، سواء من طرفه ، أو بطلب من أغلبية الأعضاء ، وفى الحالة الأخيرة فإنه يأخذ طابع الوجوب ، ونفس الحال إذا طلبته سلطة الوصاية .

إلا أنه فى حالة الإستدعاء مثلا من طرف العمدة ، فإن القانون إشترط المصادقة المسبقة من طرف الوصاية على جدول الأعمال الذى سيستدعى المجلس البلدى إليه ، وإلا فإن الإستدعاء لا ينتج آثارا من طرف الغير .

وكما قلنا سابقا فإن الهدف من الإستدعاء هو حضور الجلسات من طرف الأعضاء حتى يمكن بحث المشاكل على أوسع نطاق ، ثم إعطاء القرار الصادر شرعية أكثر .

وإذا ظهر أن الإستدعاءات الأولى لحضور الدورة لم يحضر إليها العدد أو النصاب القانونى الكافى لإتخاذ القرارات وهو النصف عادة فإن إستدعاء ثانيا يوجه الى الغائبين والذين لم يستجيبوا للإستدعاء الأول فى أقل من ثلاث أيام صحيحة Trois Jours Francs والمجلس فى هذه الحالة لايمكن أن يقرر إلا بحضور الثلث من الأعضاء على الأقل للجلسة .

وإذا لم ينتج الإستدعاء الثانى الثلث المطلوب ، فإن إستدعاء ثالثا يمكن أن يوجه أو يرسل بنفس الطرق التى أرسل بها الاستدعاءان السابقان ولكن بعد هذا الإستدعاء وبغض النظر عن ما أثمر من حضور ، فإن المجلس يقرر ويصدر ما يشاء .

وما يمكن أن نقوله هو ضرورة مراجعة المشرع لهذه الوضعيةو تخلية عن هلامية مواعيد الدورات العادية حيث أن القانون لم يذكر إلا عبارات لا يمكن معها ضبط المواعيد من قبل الأعضاء كالأشهر الثلاثة من السنة ، أو تنعقد الدورات فى يناير وإبريل ويوليو وأكتوبر ، وهذا الوضع يجعل الأعضاء فى بعض الأحيان بعيدين عن أماكن إنعقاد الجلسات ، مما ينعكس سلبا عليهم وعلى القرارات المتخذة و بالتالى على أداء المجموعة الإقليمية .

الفرع الثانى جدول الأعمال

جدول الأعمال L'ordre du jour هو المسائل المطروحة على الساحة المحلية والتى يراد من المجلس وضع الحلول والتصورات لها .

ومن الطبيعى أن يكون الجهاز التنفيذى للوحدة المحلية هو المعهود إليه بإعداده،فهو أكثر الناس قربا من متطلبات السكان ، وأردى أكثر من غيره بنقاط الضعف والإحتياج فى الوحدة المحلية ، لذلك فإن القانون عهد الى رئيس المجموعة الاقليمية بذلك (الوالى والعمدة) .

وإن كانت بعض القوانين لم تشر إلى جدول الأعمال بتاتا ، رغم أنها نظمت الدورات والجلسات وآدابها . وحسب ما أو عزت به إلينا خفية طبيعة تلك القوانين وظروفها السياسية والإقتصادية والإجتماعية فإن ذلك عائد إلى أن الإدارة المحلية فى ذلك الوقت لم تكن ترسم سياساتها بنفسها فى ظل الحزب الواحد والإنقلابات العسكرية ، وإنما كان يطلب منها فقط ما تراه الإدارة السياسية دون أن تنبس بنت شفة . ويشترط القانون فى الرئيس أن يعد جدول الأعمال ويبلغه الى الوصاية التى تملك أجل ٨ أيام لتغييره أو إدراج مسائل إضافية فيه تنوى عرضها على المجلس .

إلا أن القانون ٢٨٩-٨٧ زاد على ذلك التوجه ، بأن يحدد العمدة جدول الأعمال بعد مرحلة الإعداد السابقة ويختمه نهائيا ، ويبلغه مرة أخرى إلى سلطة الوصاية قبل إنعقاد الدورة بثلاثة أيام .

الفرع الثالث حضور الجلسات

الجلسات بطبيعتها تكتسب أهمية خاصة لكافة الأطراف المهتمة والقائمة على الإدارة المحلية وخاصة الجهاز التنفيذى (الرئيس) والمجلس نفسه، وسلطات الوصاية، لذلك فإن حضورها إلزامى للبعض ، وإختيارى للبعض الآخر. وقد إنطلق القانون الموريتانى من إخضاع هذه الجلسات لرئاسة الوالى أو العمدة كجهاز تنفيذى فى المجموعة الإقليمية متمتعا بمزاياه الرئاسية ومعززا بالنظام الداخلى للمجلس الذى يصادق عليه بمرسوم وزارى بالنسبة للولايات ويعده المجلس البلدى نفسه فى أجل لايتجاوز ٦٠ يوما من تاريخ أو جلسة يعقدها بالنسبة للبلديات .

وسواء كانت طبيعة الحاضرين فإن الرئيس هو المكلف بالمحافظة على نظام الجلسة، ويمكنه طرد أى عضو يخل بالنظام العام للجلسة.

الفقرة الأولى حضور السلطة الإدارية المحلية للجلسات

فرض القانون الموريتانى حضور السلطة الإدارية المحلية ممثلة فى سلطة الوصاية، وذلك من أجل متابعة مجريات الجلسة، فهى قد أبلغت قبل حضورها بجدول الأعمال وصادقت عليه ولم يبق لها إلا أن تراقب حدود الإختصاص التى يجب أن

يتداول فيها المجلس خوفا من الخروج عن إختصاصاتها وإمكانياتها.وهى تحضر جميع الجلسات سواء كانت عادية أو إستثنائية ولكنها لاتشارك فى التصويت ، وقد أخل ذلك بعضوية الوالى فى المجالس الإقليمية الذى يعتبر رئيس الجمعية الإقليمية وهو الجهاز التنفيذى لها، ولكنه لايتمتع بحق التصويت مما يثير كثيرا من الأسئلة عن طبيعة عضويته التى تعطيهالحق فى تنفيذ هذه القرارات و تمنعه من التصويت عليها قبل ذلك.

وكان من الأجدر أن يعطيه القانون الحق فى تعيين من يمثله كسلطة وصاية، ويبقى هو فى الجلسة كعضو ورئيس مصوت كالعمدة.ولكنها على العموم (الوصاية) لها أن تبدى فى كل حين الملاحظات التى تراها مفيدة لمداولات المجلس وتسجل هذه الملاحظات فى المحضر.

الفقرة الثانية الحضور الاستشارى للجلسات

لايمكن القول مطلقا بإستقلال الهيئات اللامركزية عن غيرها من أجهزة الدولة، فوجودهما فى ظل نظام سياسى وإجتماعى وإقتصادى واحد يجعلهما أكثر ترابطا لتأدية رسالتهما المشتركة، والتى إن إختلفت الطرق إليها إلا أنها تبقى واحدة ألا وهى خدمة مواطنى الدولة بشكل عام . ولعل المجموعة الإقليمية تتطلع إلى ذلك التعاون بل وتسعى إليه ، سواء من ناحية المادة أو من ناحية الخبرة الفنية والرأى، وهى فى جلساتها ودراسة مشاريعها الحاضرة، وواقعها ، وآفاقها وحتى فى مستقبل أعمالها، لذلك فإن جلسات المجموعات الإقليمية لاتخلوا من أشخاص سواء كانوا من موظفى المجموعة نفسها أو غيرهم حيث نصت المادة ١٣ من القانون ٢٨٩-٨٧ على : يحضر جلسات المجلس بصفة إستشارية الموظفون العاملون فى البلدية حول المواضيع الداخلة فى إختصاصهم.

كما جاء فى المادة ١٦ من القانون ١٣٥-٦٠:أن المجلس يمكن أن يستدعى الموظفين فى المصالح الفنية والإدارية حول المواضيع الداخلة فى إختصاصهم.

وحضور هؤلاء الموظفين قد يكون بمبادرة من الرئيس (العمدة) أو بناء على طلب من السلطة الإدارية الممثلة للدولة.

الفرع الرابع عمومية الجلسات

نص القانون الموريتانى على أن الجلسات عمومية ، ويكتسب هذا النص دورا كبيرا فى معرفة مايدور فى تلك الجلسات للمهتمين ولعامة الناس ، مما يجعل هذه المجالس تخضع لرقابة شعبية وسياسية تصحح أخطاءها وتكشف عن مايدور فى جلساتها . ولاشك أن عمومية هذه الجلسات تضع المجلس وسلطة الوصاية فى محاسبة سكان الوحدة، فتكشف عن حدود هذه الوصاية وتمنعها من التأثير على المجلس، كما تكشف عن شخصية أعضاء المجلس وإمكانياتهم فى بلورة ماقالوه من خطب على الواقع.

ومع تلك العمومية فإن القانون قد وضع قيدا عليها، حيث نص على إمكانية أن تكون هذه الجلسات وراء أبواب مغلقة، إذا طلب ذلك الرئيس أو سلطة الوصاية

المطلب الثالث النصاب القانونى للمداولات وإتخاذ القرارات

ترك المشرع الموريتانى حيثيات المداولات فى الجلسة للنظام الداخلى للمجلس، ولم ينص على الشكليات المعهودة فى مراحل إتخاذ القرار، مع أنه نص صراحة على أن المستشارين يعطون رأيهم حول جميع المسائل التى تمثل مصلحة محلية، خاصة على المستوى الإدارى والإقتصادى ، والاجتماعى . بمعنى أنه لم يحدد متى يطرح القرار؟ ومتى يعطى الرأى حوله؟ وكيف تكون معارضة القرار؟ .

فالجلسة ومقتضياتها وآدابها ليست غاية فى حد ذاتها وإنما هى وسيلة لإتخاذ قرار معين، هذا القرار الذى يعبر عن قدرة ورؤية هذا المجلس للحالة الراهنة للمجموعة، ويشترط فى القرار الأمور التالية :

الفرع الأول صحة المداولات

يشترط القانون لصحة المداولات فى المجالس المحلية حضور قدر معين من الأعضاء يختلف بإختلاف مستويات المجموعات الاقليمية، ففى البلديات لابد من حضور نصف الأعضاء(١) على الأقل لأول إجتماع ، لكى يمكن إتخاذ قرار معين ، وإذا لم يكتمل ذلك النصاب فإننا مرغمون على إيجاد صيغة لإقامة المداولات.

ويرى المشرع أن تعطى مهلة ثلاثة أيام بعد أول إستدعاء لكن لابد للمداولات الثانية من حضور ثلث الأعضاء الممارسين على الأقل ، وهو توجه وخطوة إستحدثها القانون البلدى الجديد ٢٨٩-٨٧، بعد أن كانت المداولات الثانية تعتبر صحيحة ، بغض النظر عن الأعضاء الحاضرين(٢).

وبالتالى فإن الخطوة الأخيرة لم يستبعدها وذلك بنصه فى المادة ١٠ من ٢٨٩-٨٧ حيث يقول : وإذا لم يحصل النصاب فى هذا الإجتماع الثانى الذى يشترط فيه ثلث الأعضاء ، فإن مداولاته تكون صحيحة أيا كان عدد الحاضرين.

وهذه الخطوات تنطبق على الظروف العادية والظروف الإستثنائية وهو ما أدى بالباحث أن يتحفظ على هذا الإدماج بين الدورات العادية والإستثنائية، حيث يعتقد أن المشرع كان من الأجدر أن يعطى المبدأ الأخير للدورات الإستثنائية، أى أن تكون مداولاتها صحيحة بغض النظر عن الحضور، لأنها تأخذ طابع الإستعجال وتحمل حالة الظرف الإستثنائى الذى لايمكن معالجته إذا إنتظرنا كل هذه الخطوات السابقة. أما فيما يخص المداولات فى المستوى الثانى من المجالس الاقليمية (الولايات) فإختلفت عن ماذكرناه سابقا، ذلك أن القانون المؤسس لهذا المستوى ٢٤٣-٦٨ إشترط فى مادته ١١ أنه:" لايجوز أن يتداول مداولة مقبولة إلا إذا حضر الجلسة أغلبية الأعضاء" ودون أن يحدد نوع تلك الأغلبية فهل هى أغلبية نسبية أم مطلقة. ومما لاشك فيه أن هذا الوضع يسمح لسلطات الوصاية بالتحكم فى هذه المجالس ، فما تريده هى تأخذ له بالأغلبية البسيطة الممكنة والمتاحة ، وما لاتريده تشترط فيه أغلبية مطلقة قد تتعذر فى أغلب الأوقات نظرا لظروف الأعضاء، أو بإيحاء من السلطة نفسها.

ولكنه عدل عن ذلك فى تنظيمه للنوع الثانى من مجالس الولايات، حيث نص على أغلبية الثلثين وفى حالة عدم إمكانية إجتماع المجلس نتيجة عدم إكتمال النصاب **Faute de quorum** ، فإن الوصاية يمكن أن تجيزجلسة المجلس الذى يتداول بطريقة صحيحة.(٣)

الفرع الثانى التصويت على القرارات

إنفرد القانون المنظم للإدارة المحلية والمتعلق أساسا بالبلديات بالنص على التصويت فقد جاء فى المادة ١٦ أنه : تتم قرارات المجلس بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفى حالة تعادل الأصوات يعتبر صوت العمدة مرجحا.

أما عن طبيعة التصويت فإنه يتم علنيا بالإقتراع العام، ويمكن أن يطلب الرئيس أو المجلس الإقتراع السرى إضافة إلى ذلك فإن التصويت لايقبل إلا من الأعضاء الحاضرين ، فلا يمكن أن يكون التصويت بالوكالة.

---

(١)ويشترط القانون١٢٨-٨٠ أن يزيد النصف على واحد من الأعضاء 1 + la Moitiee.

(٢) المادة ١٣ من القانون ١٣٥-٦٠.

(3) Art 16 Du loi 128-83 Le conseil regional ne peut valablement de liberer que lorsqne la majorite des deux tiers assistent a la séance . Toutefois au cas ou il s'avere inepossible de reunir le conseil faute de quorum la tutelle peut autoriser la

كما لايعنى حضور الجلسات دائما إمكانية التصويت كما هو الحال بالنسبة لسلطة الوصاية، والعمال، الذين يشغلون الوظائف المحلية. وكذلك بالنسبة للرئيس فى أحيان كثيرة ، فالوالى لا يصوت فى المجلس وكذلك العمدة إذا كانت الجلسة تدور حول مناقشات الحسابات الإدارية، حيث توكل رئاسة المجلس إلى عضو من المجلس ينتخبه المجلس لهذا الغرض، ويحضر العمدة للجلسة إلا أنه ينسحب قبل التصويت على الحسابات الإدارية. (١)

الفرع الثالث التسجيل والتوقيع على القرارات

عندما يتم التصويت على القرارات من قبل أعضاء المجلس المحلى فإن القانون الموريتانى يشترط فى هذه القرارات الوليدة أن تسجل حسب تسلسلها الزمنى فى سجل موقع ومأشر من طرف سلطة الوصاية ويوقع عليها جميع الأعضاء الحاضرين للجلسة، وتعتبر هذه الخطوة إختتام مرحلة القرار فيما يخص الأعضاء ، ويبقى فقط أن ترسل هذه القرارات فى أجل ٨ أيام إلى سلطة الوصاية لتقرها ، وبإمكان هذه الأخيرة أن تعيدها إلى المراحل السابقة عندما تطلب من المجلس إعادة النظر فى مسألة سبق له أن تداول حولها إذا إرتأت سلطة الوصاية أن ليس بإمكانها المصادقة على القرار المتخذ.

وفى هذه الحالة فإن المداولات الجديدة ستأخذ نفس الإجراءات الأولى ، مع أن ذلك قد يفتح الباب أمام وقوف شكليات أمام هذا القرار المرفوض من طرف الوصاية والمرغوب فيه من طرف المجلس المحلى والقانون لم يوضح ذلك فى النص ، وكنا نرغب من المشرع أن ينص على تجاوز بعض مراحل القرار التى إستوفاها من قبل لسرعة إتخاذه مرة أخرى لكى يصبح جاهزا فى أقل وقت ممكن متى أصلح أو عدل فيه محل الإعتراض .

المطلب الرابع الأجهزة المكلفة بتسيير المجموعات الإقليمية

من غير المعقول أن يناط تسيير المجموعات الإقليمية بكافة الأعضاء لما ينطوى عليه ذلك من تعارض فى المهام وإختلاط

الوسائل والسلطات، ولذلك فإن المجموعات الإقليمية ككل هى كبنيان الدولة نفسها، إذ المستشارون هم الهيئة التشريعية (البرلمان) ، والرئيس ومساعدوه هم الحكومة، ولابد من أن يطبق الفصل بين السلطات فى كلا الحالتين. ولذلك فالقانون ميز أعضاء الجهاز التنفيذى عن غيرهم من الأعضاء ، سواء من الناحية القانونية أو النواحى الأخرى، وليس هنالك تعارض مابين الأعضاء المكونين للجهاز التنفيذى والأعضاء العاديين لأن لكل منهما إمكانياته ووسائله الخاصة به والتى يكمل بعضها البعض، فى سبيل ظهور المجموعة الإقليمية كلا واحدا وبنيانا مرصوصا يشد بعضه بعضا. إلا أن الجهاز التنفيذى هو من أهم الأجهزة وأقدرها على التأثير فى تلبية الخدمات العامة للسكان المحليين.

الفرع الاول الرئيس ومساعدوه

يناط بالرئيس مهمة التسيير على كافة الأصعدة، فبإعتباره الجهاز التنفيذى فى الولاية أو البلدية تخضع له كافة أوجه التسيير إذمنه تنطلق الأوامر وإليه ترجع النتائج فى المجموعة الإقليمية.

فقد نصت المادة ٤٦ من القانون ٢٨٩-٨٧ على أن : "العمدة هو الجهاز التنفيذى للبلدية ويتخذ الاجراءات الضرورية لتنفيذ قرارات المجلس البلدى".

يسير العمدة البلدية تحت رئاسة المجلس البلدى وسلطة الوصاية، ويجوز له أن يفوض بقرار جزء من صلاحياته لواحد أو أكثر من مساعديه أو إلى أحد وكلاء البلدية.

---

(١)انظر المادة ١٤ من القانون ٢٨٩-٨٧

ونفس الشيء بالنسبة للولاية حيث نصت جميع القوانين المنظمة على أن والى الولاية هو ممثل السلطة التنفيذية وممثل الولاية فى الداخل ، وهو يرأس الجمعية الإقليمية وله مساعدون إلى جانبه خاصة فى المجال الإدارى والإقتصادى ويتفاوت عددهم بإختلاف أهمية الولاية وكثافة السكان.(١)

إن مهمة التسيير معدة سلفا ، لكى تناط بالرئيس سواء أكان معينا لها كالوالى، أو رشح نفسه على رأس لائحة لذلك، وهو بذلك يجهز نفسه ليتولى هذه المهمة التى كفل له القانون صلاحيات لإتمامها وأعطاه كذلك الحق فى الإستعانة بمساعدين ولجان فيما يمكن أن يسمى بمكتب البلدية بالنسبة للعمدة وديوان الوالى بالنسبة للوالى.

الفرع الثانى مكتب التسيير

إنطلاقا من الحرص على سد الثغرات فى تسيير المجموعات الإقليمية والتمكن من ذلك التسيير تطلب القانون أن يحاط الرئيس بمكتب يساعده فى هذه المهمة، وبإختلاف مستوى النوعين إختلفت رؤية المشرع لهذا المكتب، إنطلاقا من إمكانيات كل رئيس، ومايسمح له القانون به ، ثم حجم الحاجات الموكلة اليه، وسلطته فى ظل الإزدواج الوظيفى.

الفقرة الاولى مكتب البلدية

على رأس مكتب البلدية الذى يساعد العمدة يوجد مساعدوه أو نوابه الذين يتمتعون بعضوية المجلس والذين إنتخبوا ورشحوا أنفسهم لهذا المنصب ودورهم هام فى المكتب، إذ أن مركزهم القانونى يجعلهم على إطلاع بكافة الأمور لأن بإمكانهم أن ينوبوا عن العمدة فى حالة غيابه، ولهم صلاحيات محددة فى هذا المجال وخاصة فى بلدية انواكشوط المقسمة الى دوائر على رأس كل دائرة نائب عن العمدة المركزى يقوم بممارسة الصلاحيات المفوضة له من طرف العمدة.

ويأتى بعد المساعدين رؤساء اللجان التى تطلب القانون إقامتها من بين أعضاء المجلس، وهى إما لجان دائمة أو لجان مؤقتة لدراسة المسائل ذات النفع المحلى . وقد أحال القانون ٢٨٩-٨٧ إلى النظام الداخلى للمجلس البلدى لتحديد نظامها وسيرها.

ثم نصل إلى الأمين العام للبلدية إن وجد، الذى يشكل الساعد الأيمن للعمدة حيث يعمل تحت سلطته على إدارة ومراقبة سير أعمال إدارة البلدية. كما يمارس مهمة الإشراف والتنسيق والرقابة على جميع مصالح البلدية والموارد العمومية لها.

والملاحظ أن كافة القوانين المنظمة إستلزمته سواء فى ذلك الخاصة بالبلدية أو الجهوية (الولاية).

إلا أن القانون ٢٨٩-٨٧ أضاف على سابقيه عضوا آخر غير معهود فى تلك القوانين ، وهو اللجنة البلدية للصفقات العمومية La Commission municipale des marches ورغم أنها تختلف عن المكتب البلدى إلا أنها تجتمع معه فى أنها تتعاون وتنسق من أجل تنفيذ وتسيير البلدية ، وتتكون هذه اللجنة من العمدة وعضوين معينين من طرف المجلس البلدى ، ووكيلين للدولة معينين من طرف السلطة الإدارية المحلية (٢) ، وهى بالطبع يرأسها العمدة وبالتالى فإنها تظل مرتبطة بالمكتب المساعد للعمدة .

---

(١)إذ يبلغ عدد الولاة المساعدين فى انواكشوط ٣ ولاة إلا أن هؤلاء المساعدين ليسوا فى الاساس عمالا من عمال الادارة المحلية ولكن طبيعة قربهم من الوالى كجهاز مركزى يمكن أن يعهد إلى أحدهم أو أكثر ببعض الموضوعات المتعلقة باللامركزية.

(٢)المادة ٨٠ من القانون ٢٨٩-٨٧.

الفقرة الثانية ديوان الولاية

الذين يتكون من الوالى رئيسا والولاة المساعدين حيث يعينون بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية (١) .

كما يتكون ديوان الولاية من اللجان التى إستحدثها بصفة صريحة القانون ١٢٨- ٨٣ حيث جاء فى مادته ١٩ :" تكون لجنة متابعة فى المجلس الجهوى ، وهى تتكون من ٥ أعضاء معينة من طرف المجلس ، ويرأسها عضو من المجلس منتخب لهذا الغرض بالأغلبية البسيطة من المجلس " .

ولجنة المتابعة مكلفة بالرقابة والمتابعة لتطبيق السلطات الإدارية لمداولات البرامج الجهوية ،والتنموية المقررة من طرف المجلس . وتجتمع مرة كل شهرين فى دورة عادية ، ويمكن أن تجتمع فى أى وقت شاءت ولكن يجب أن يبلغ ذلك الى المجلس (٢) فأهمية هذه اللجان تتمثل فى أنها وسيلة عملية لبلورة قرارات المجالس الجهوية خاصة أنها تنطلق فى تشكيلها من مراعاة التخصص فى المسائل والقضايا المسنودة إليها .

أضف الى ذلك أن عدم وجود إجتماعات دائمة و متلاحقه فى المجالس الجهوية يمكن أن ينشأ عنه تعطيل أو تأخير فى إنجاز العمل الذى يحتاج إلى دراسة وتحضير دائمين لذلك جاء القرار رقم ٠٨٤ بتاريخ ١٩٨٣/٨/٣٠ ليمكن من إنشاء لجان أخرى منبثقة عن لجنة المتابعة وفعلا تم تعيين لجان وهى : لجنة الشؤون المالية ، ولجنة المنشآت المدنية والنقل ، ولجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية والإسلامية والرياضية وهذه اللجان يتراوح عدد أعضاؤها ما بين ٥-٧ ولا يمكن للعضو أن يتمتع بعضوية أكثر من لجنتين منها ، وكل لجنة مرؤوسة من طرف عضو من لجنة المتابعة ويوجد كذلك الى جانب الأعضاء الآخرين فى ديوان الولاية الأمين العام الذى عادة ما يكون من موظفى أو أعوان الدولة .

كما يوجد إلى جانب الوالى المصالح الداخلية للولاية ومن أهمها :

١- مصلحة السكرتاريا : التى تتولى إعداد وتسجيل وترتيب المراسلات ،وتتوزع هذه المصلحة إلى عدة أقسام : قسم خاص بالاستعلامات والمحفوظات والمقابلات ، وقسم خاص بالمراسلات والتسجيل والتحرير .

٢- مصالح أخرى مختلفة تتوزع حسب إختصاص كل منها وأهم هذه المصالح :

- مصلحة المياه والكهرباء .
- مصلحة الصحة و الشؤون الاجتماعية .
- مصلحة العقارات .
- مصلحة التنمية الريفية .
- ممثليه مفوضية الأمن الغذائى .
- مفوضيه الشرطة .

---

(1) didier newia divesky, precis de droit admsnistratif Mauritanien, nouakchott, l'ocole national d'administration 1979-P47.

(2) Article 19: il se réunit une fois tous les deux mois en session ordinaire, cependant il peut se reunir toutes les fois qu'il le juge utile et devra obligatoirement rendre compte au conseil regional.

– فرق من الدولة الوطنى ، والحرس الوطنى ، وتوجد فى الولايات الحدودية مصلحة للجمارك (١) كما توجد الى جانب الوالى (٢) هيئة معينية مؤلفة من لجنتين هما :

– اللجنة الإدارية : وهى مكونه من الحكام ، ورؤساء المصالح ، والعمد فى الولاية ، ومهمتها تنسيق العمل الإدارى داخل الولاية .

– مجلس الولاية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية : و يتألف من أعضاء اللجنة السابقة ، إضافة إلى ممثلى الرابطات المهنية والذين يتم تعينيهم سنويا من طرف اللجنة الإدارية .

المبحث الرابع نظام الانتخابات فى الإدارة المحلية الموريتانية

يعد نظام الإنتخابات فى أى إدارة محلية حجر الأساس فى الحكم على هذه الإدارة ، فعن طريق دراسته يتبين صدى هذه الادارة فى مختلف أوساط الشعب وحجيتها ، وقدرتها من خلال الآلية التى تأخذها اللوائح المترشحة فى عرض برامجها المستقبلية. كما أن الإنتخابات تلعب دورا أساسيا فى الحرية السياسية التى ينشدها المواطن من خلال ممارسة الناخب لحقه فى تنصيب أعضاء المجلس المحلى (٣) . فالإنتخاب لا يقل عن التشكيل أهمية بل إن كلا منهما يظهر حقيقة الطرف الآخر . إذ أن التشكيل يظهر الشخص الذى سوف يتقلد هذا المنصب وشروط الوصول إليه وما يترتب على ذلك من مميزات وخصائص تسمح لنا كما رأينا سابقا بالحكم على المستوى العملى والتنفيذى للمجلس المحلى .

أما الإنتخابات فتبرز لنا الطريقة التى يتم بها وصول هذا الشخص إلى ذلك المنصب ، ودور سكان المجموعة الإقليمية فى ذلك الوصول تحت إشراف السلطة المركزية وسنعالج ذلك فى المطالب الآتية :

المطلب الاول	شروط وموانع الإنتخاب
المطلب الثانى	التهيئة العامة للإنتخابات
المطلب الثالث	العمليات الإنتخابية
المطلب الرابع	الآثار القانونية المترتبة على الإنتخابات

المطلب الأول شروط الإنتخاب

الناخب فى المجموعة الإقليمية هو الوسيلة والغاية التى يقوم عليها النظام اللامركزي ، إنطلاقا من حقه فى إختيار ممثليه فى المجلس المحلى بحرية ، لأنه أدرى من غيره بمن سيعطيه الحق فى النيابة عنه ، وهو كذلك المستفيد الأول من الحاجات التى ستقدمها أى مجموعة محلية ،وهذه الإستفادة قد تبدوا أكثر أهمية وتجريدا من الإختيار ، إذ القانون لا يشترط أن يكون الشخص الذى مارس الإنتخاب هو الشخص الذى يستفيد من خدمات المجموعة الإقليمية ، فقد يكون غير مؤهل قانونا لكى ينتخب ، ولكنه دائما أهل للإستفادة من الخدمات المحلية .

---

(١)راجع احمد ولد عبدالجليل، النظام الادارى فى موريتانيا ، رسالة متريز غير منشورة ،جامعة انواكشوط ١٩٩٢.

(٢)بعد ان تخلى عن رئاسة المجلس الجهوى ولم يعد الا سلطة وصية على المجالس المحلية الحالية (البلديات).

(٣)يقول العميد هوريو: les raisons de la decentralisation ne sont pas d'ordre administratif mais bien d'ordre constitutionnel s'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile plus impartiale plus integre, plus econome que la decentralisation mais les pays modernes n'ont pas besoin seulement de liberte politique.. les electeurs et les members des assemblees ne peuvent faire leur education politique que dans les elections locales et dans les assembles locales il ne faut donc point voir dans la decertralisation administrative un mouvement d'ordre administratif jamais se mouvement ne fut ne sans une pousee constitutionnelle.
P.Dubois Richard ez, gordonet M.Mouskheli, elements de droit public, imprimerie paul barbey le caire 1937-P188.

إلا أن تحديد الناخب يلعب دورا أساسيا فى ديمقراطية المجالس المحلية ، ويعطى الثقة للناخب بأنه هو الذى شكل هـــذه المجالس ،وأنها من صنعه أولا وأخيرا .لذلك اشترط القانون بعض المقتضيات التى يجب أن تتوافر فى كل شخص لكـــى يصبح أهلا للتعبير عن رأيه ، وإختيار من يرى من الأشخاص أنهم أقدر على خدمته فى مجموعته الإقليمية .

الفرع الأول شروط الإنتخاب

الشروط المطلوبة فى الناخب هى كالآتى :

١- أن يكون موريتانى الجنسية ، فقد جاء فى المادة ٩٤ من القانون ٢٨٩-٨٧ أن الناخب هو كل مواطن موريتانى . مما يعنى أن المشرع تستوى لدية الجنسية الأصلية والمكتسبة على خلاف مااشترطه فى الترشـــيح للعضويـــة بالنسبة للأشخاص المتجنسين وهو مرور خمس سنوات على إكتساب الجنسية . فقد جـــاء فى المـــادة ١١٠ أن الأشـــخاص المتجنسين منذ أقل من ٥ سنوات لا يمكن أن يرشحوا أنفسهم .

إلا أن هذا القانون لم ينص على إمكانية الإنتخاب بالنسبة للأجانب المقيمين فى المجموعة الإقليمية ، بعكس أول قـــانون محلى وهو القانون ٠١٦-٦٠ الذى تجاوز أصحاب الجنسية المكتسبة إلى مواطنى الدول الأخرى ، شـــرط أن يكـــون هؤلاء الأجانب يقيمون فى المجموعة الإقليمية منذ سنة كاملة .

٢- أن يكون رشيدا ومع أنه لم يحدد مواصفات الرشد التى ينشدها ، حيث يصعب ذلك فى أغلب الأحيان ، إلا أنهـــا قد تعنى الدرجة المعتادة من العقل والمسؤولية والإتزا[illegible]

٣- أن يبلغ من العمر سنا معينة إختلفت بإختلاف القوانين ، فقد أخذت القوانين من ١٩٦٠ -١٩٨٦ بـــ ٢١ سنة كاملة ، ولكن المادة ٩٤ من ٢٨٩ - ٨٧ غيرت بموجب القانون رقم ٣١-٩٣ بتاريخ ١٩٩٣/٧/١٨ وبهذا التغيـــير غيرت سن الرشد من ٢١ سنة كاملة إلى ١٨ سنة كاملة لتزداد بذلك قاعدة الإنتخاب .

٤- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية .

٥- أن يكون مسجلا على لائحة إنتخابية واحدة ،وفى دائرة إنتخابية واحدة حيث تعد لائحة فى كـــل دائـــرة ، يدون فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب ، ولم يلحق بهم أى مانع من موانع الانتخاب ومن لم يكن إسمه مدرجا فى هذه اللائحة الإنتخابية لا يكون من حقه ممارسة هذا الحق السياسى .

٦- أن يكون مقيما فى المجموعة الإقليمية وقادرا على إثبات ذلك وإختلفت القوانين بين ٦ أشهر فى القـــانون ٢٨٩-٨٧ ، وسنة فى القانون ٠١٦-٦٠ .

الفرع الثانى موانع الانتخاب

هى أساسا عدم إكتمال الشروط السابقة ، إلا أن القانون الموريتانى كقاعدة عامة إنطلق من أن الإنتخاب حق شـــرعى لكل مواطن ، سواء كان ذكرا أو أنثى وهو بذلك يقصد فتح الباب على مصراعيه ويأمل بمشاركة الجميع فى الإنتخاب. ولكن الفكر القانونى لابد من أن يطرح الضوابط والحدود المنطقية فى كل تصرف ينتهجه حتى لا يصبح الإنتخاب أقـــرب الى الفوضى ، وتنتفى عنه القدسية التى يرمز إليها فى وجدان المواطن والحاكم على السواء .

ولعل موانع الإنتخاب تتجلى أساسا فى عدم إمكانية الشخص فى التسجيل على اللائحة الإنتخابية ، وهذه الموانع هـــى الأشخاص المحكوم عليهم بجريمة أو الأشخاص المحكوم عليهم بجنح بأكثر من ثلاثة أشهر من الحبس منفذا ، أو المحكـــوم عليهم بعقوبة تزيد على ٦ أشهر موقوفة .

المطلب الثانى التهيئة العامة للإنتخابات

يسبق أى تنصيب لمجلس محلى عملية معقدة قد لايعطيها الدارسون للادارة المحلية قيمة كبيرة فى أبحاثهم ودراساتهم ، ولكنها تعكس حقائق قانونية جديرة بالإهتمام ، وتبرز الطبيعة العامة للمجالس على كافة الأصعدة .

فهى من ناحية تبرز الجو العام الذى سيتم فيه الإنتخاب ، والخلفية السياسية والإجتماعية لهذه المجالس ، ومن ناحية أخرى تبرز مدى إهتمام الدولة وحرصها على أن تتم العملية فى ظروف شفافة وسلسلة تؤدى إلى رضاء الجميع عن المجلس فيما بعد وهى بصفة عامة تعكس دور المواطن فى تشكيل هذه المجالس ويمكن أن نبرز هذه النقاط كالآتى:

الفرع الأول إعداد اللوائح الإنتخابية

يتم إعداد اللائحة الإنتخابية على أساس إحصاء إدارى حديث ، ويقوم بهذا الإعداد لجنة من أربعة أعضاء يرأسها الحاكم الذى تنتمى إليه المجموعة الإقليمية ، ويجب أن يكون من بين أعضاء اللجنة قاض يعين بقرار مشترك من وزيرى الداخلية والعدل ، أما الأربعة الآخرون فيعينون بقرار من الوالى .

وتوضع النسخة الأصلية للائحة الإنتخابية لدى سكرتيرية الولايةكما توضع نسخ من اللوائح لدى سكرتيرية المقاطعة .

ويتم تسجيل الناخبين على اللائحة المتوفرين على الشروط الواردة فى المادة ٩٥ من القانون ٢٨٩–٨٧ ، والتى أعتبرها القانون الموريتانى شرطا حاسما فى التسجيل على اللوائح ، ولعل أهمها الإقامة .

فالشخص المقيم هوكل شخص دفع رسما ، أو ضريبة متعلقة بالملكية ، أو السكن منذ سنتين ، وأن يكون هذا الشخص بإمكانه إثبات ذلك فى مدة محددة ، وإلا فلن يتسنى له أن يباشر حقه الإنتخابى .

ويبدوا أنه بهذه الطريقة كرس مفهوما ضيقا للوحدة الإقليمية ، بإعتبار أنها فى وجهة نظر ه خاصة بسكان المجموعة فقط ، لا الأشخاص الآخرين الذين لايزاولون بها نشاطا معينا .

والمشكلة أن القانون الموريتانى فى طريقة إعداده للوائح لايأخذ بعين الإعتبار المستجدات السكانية الحديثة ، والهجرة من الريف إلى المدينة ، ومن المجموعات الإقليمية الطاردة إلى المستقطبة ، خاصة إذا عرفنا أن سكان الحضر فى سنة ١٩٦٢ كان عددهم ٦٢٢٨١نسمة وتزايد بصورة مذهلة،ففى سنة ١٩٧٧ وصل إلى ٣٣١٧٩٤ وأخيرا فى سنة ١٩٨٨ وصل ٧٤٢٢١٦نسمة (١).

ولكنه حاول أن يتخلص من ذلك القصور عندما بادر إلى فرض أن يكون فى كل سنة مراجعة للائحة الإنتخابية الأساسية ، وتبدأ فترة المراجعة من ١ اكتوبر إلى ٣١ ديسمبر ، حيث تنشأ فى كل مجموعة إقليمية لجنة إدارية مكلفة بهذه المراجعة ، وتتكون هذه اللجنة من رئيس معين بقرار من وزيرى الداخلية والعدل وهو قاض ، والعمدة ، ومستشار بلدى معين من طرف المجلس البلدى .

ويبدوا أن تخلى القانون ٢٨٩–٨٧ عن ماكان ينص عليه القانون ٠١٦–٦٠ فتح المجال لكثير من المشاكل فى مراجعة اللوائح فى الآونة الأخيرة (منذ ١٩٨٦) ، وقد يكون لذلك مايبرره .

فقد كانت هذه اللجنة فى ظل القانون ٠١٦–٦٠ تتكون من العمدة رئيسا ، ونائبه أو مستشار بلدى و ممثل عن كل

---

(1) Source: la situation demographique en Mauritanie ,l'office national de la statistique, 1988, P 12.

تجمع سياسى مما يعطى لهذه اللوائح مصداقية أكثر ويمنع كثيرا الأسلوب الذى لوحظ فى الآونة الأخيرة من مقاطعة الإنتخاب ، وتجاهل العديد من سكان المجموعة الإقليمية للعملية الإنتخابية.ولعل المقاطعة LE PAICOTAGE طبعت الحياة السياسية الموريتانية على كافة الأصعدة الإنتخابية فى الفترة الأخيرة مما أدى إلى تدنى نسبة المشاركة فى الإنتخابات ،لأن القانون ٢٨٩-٨٧ أبدل الممثل الخاص بالتجمعات السياسية بقاض معين من وزير الداخلية والعدل ، الذى يبقى وإن كنا لانشكك فى القضاء الموريتانى ، ولكننا نشكك فى نوايا السلطة المركزية ممثلة فى وزارة الداخلية التى تسببت فى تسجيل العديد من حالات مقاطعة الإنتخابات .

وتنظر هذه اللجنة بناء على طلب التسجيل فى اللائحة أو الشطب منها ، وتنشر قراراتها فى العشرين من يناير كل سنة .

ويمكن إفتتاح فترة مراجعة غير عادية قبل شهر من الإنتخابات إذا دعت الضرورة لذلك ، بناء على قرار من وزير الداخلية ، وتجتمع اللجنة الإدارية بناء على طلبات التسجيل أو الشطب ، وتغلق المراجعة بمدة ٢٠ يوما قبل الإنتخابات ، وتنشر قراراتها القابلة للطعن حسب الشروط المنصوص عليها ، وهذه القرارات يجب أن تتخذ فى أجل أقصاه عشرة أيام قبل الإنتخابات .

وعلى العموم فإن التسجيل على اللائحة سواء فى الأصلية أو المراجعة هو حق لكل الموريتانيين الذين تتوافر فيهم الشروط السابقة ، ولذلك فإن الآثار المترتبة على وضع اللائحة أو مراجعتها هو التسجيل ، ولكن هذا الحق لايخول للناخب التسجيل على لائحتين إنتخابيتين فى دائرتين إنتخابيتين .

ويجب على طالب التسجيل الذى سبق تسجيله على لائحة إنتخابية أن يحدد إسم الدائرة التى سبق تسجيله بها ، وتخبر الدائرة بذلك .

كما يترتب على الإعداد والمراجعة شطب الأشخاص الذين تفوا ، أو فقدوا صفة الناخب أو سجلوا على لائحة إنتخابية لمجموعة أخرى ،وتقدم الإقتراحات إلى اللجنة الإدارية من طرف السلطة الإدارية المحلية ، أو العمدة أو أى شخص آخرمعنى ،وقد يتم شطب أشخاص خطأ من طرف اللجنة الإدارية أوعدم تسجيلهم مما يعنى حرمان شخص تتوفر فيه كافة شروط الإنتخاب من ممارسة أغلى حقوقه السياسية .

لذلك فإن القانون بادر بالسماح لأولئك الأشخاص بالإنتخاب بقرار من رئيس محكمة المقاطعة التابعين لها ، وذلك بعد نهاية فترة مراجعة اللائحة الإنتخابية ، فى أجل أقصاه ١٠ أيام قبل الدورة الإنتخابية الأولى ، ويتم إشعار رئيس اللجنة الإدارية بهذا القرار ويقوم بناء عليه بتسجيل الناخب على اللائحة الإنتخابية .

الفرع الثاني تقسيم البطاقات الإنتخابية

يعتبر تقسيم البطاقات الإنتخابية نهاية مرحلة إعداد اللوائح الإنتخابية ومراجعتها ، فإذا إستوفى الشخص شروط التسجيل المذكورة سابقا ولم يتم الشطب عليه من اللجنة الإدارية لسبب ما ، فإنه يعطى بطاقة ناخب بعد تقديمه لبطاقة تعريفه .

ويلزم وجوبا أن تضم كل بطاقة إنتخابية مايلى :

١- إسم الناخب ، ولقبه وتاريخ ومكان ميلاده، بالاضافة إلى محل إقامته .

٢- خانة تحمل رقم مكتب الإنتخاب الذى سيصوت فيه الناخب .

٣- رقم تسجيل الناخب على لائحة الإنتخاب فى الدائرة التى يصوت فيها .

والبطاقات الإنتخابية تعد من طرف السلطة الإدارية المختصة وهى التى توزعها على الناخبين على مستوى مكاتب الإنتخاب، ويجب أن ينتهى هذا التوزيع بخمسة أيام قبل موعد الإقتراع وتعاد الى اللجنة الادارية البطاقات التى لم يتسلمها ذووها حيث ستسلم إليهم يوم الإقتراع فى المكتب الإنتخابى .

ويتضمن توزيع البطاقات إجراءات معينة ، منها إعداد محضر بهذه العملية يوقعه صاحب البطاقة ويؤشره أعضاء المكتب ، ويمضى أعضاء المكتب البطاقات التى لم تسحب ويشار إليها فى محضر عملية الإنتخاب ، وتوضع فى غلاف مختوم يحمل إشارة إلى عددها ومؤشر أعضاء اللجنة على الغلاف ثم يودع لدى اللجنة الإدارية .

والناخب المسجل على لائحة إنتخابية والذى لايحمل بطاقته الإنتخابية إما لأنه فقدها أو لم تسلم له أصلا ، يسمح له بالإنتخاب وذلك بعد إبراز بطاقة تعريفه .

الفرع الثالث أدوات الإنتخاب

تكفل الدولة وعلى حسابها الخاص للناخبين قبل المترشحين المسجلين على اللائحة الإنتخابية فى كل مجموعة إقليمية أدوات لممارسة حقهم الإنتخابى ، سواء كان ذلك يتعلق بالبطاقات الإنتخابية وتذاكر التصويت والأغلفة التى توضع فيها إختيارات الناخبين يوم الإقتراع ، أو كان يتعلق بحجز السلطة الإدارية أماكن خاصة مدة الحملة الإنتخابية ، وذلك من أجل تلصيق الإعلانات الإنتخابية . ففى هذه الأماكن تعطى مساحات متساوية للوائح المترشحة ويحظر أى إعلان يتعلق بالإنتخابات خارج هذه الأماكن المحددة أو فى المجال المخصص للوائح أخرى ، وهى إعلانات يجب أن تقدم طلباتها ٢٤ ساعة قبل الحملة الإنتخابية.

وقد فرض القانون من ناحية أخرى أن تتضمن الإعلانات بمكتب الدائرة الإدارى ، إستدعاء الهيئة الإنتخابية وتحديد أوقات وإختتام الإقتراع ، وذلك من أجل أن يعم العلم بالإنتخاب جميع المواطنين حتى لايبقى الإقبال على صناديق الإقتراع قليلا .

كما يجب أن يتضمن أهم النصوص القانونية المتعلقة بالإنتخاب ، وأن تلصق هذه الإعلانات على مدخل كل مكتب إنتخاب فى كل لائحة .

كما تكفل الدولة تخصيص وقت متساو وكاف فى الإذاعة لكل لائحة مترشحة لتمكينها من عرض برامجها ، وذلك حسب إجراءات محددة من طرف وزير الإعلام .

الفرع الرابع الإجتماعات الإنتخابية

الإجتماعات الإنتخابية أو المعارك الإنتخابية ماهى إلا المنافسة المشروعة التى تدور بين المترشحين خلال الفترة التى تسبق الإنتخابات عادة وتكتسى هذه العملية بمجملها أحداثا كثيرة ومتنوعة .

ومن أخطر هذه الأحداث الإجتماعات التى عن طريقها يشرح ويعبىء كل عضو من أعضاء اللائحة المترشحة مناصريه ، ويشرح برامجه المستقبلية وخططه المحلية .

ولاشك أن ذلك يؤثر على الحياة العامة فى الدولة ويضع هذه الإجتماعات فى خطر من قبل غيرها من اللوائح المترشحة ، وإن كان القانون الموريتانى قد عمل على نزع فتيل كافة المؤثرات التى يمكن أن تؤدى إلى تهديد النظام العام ، حيث جاء فى القانون رقم ٢٨٩-٨٧ : أنه لايجوز بأى حال من الأحوال أن توضع لوائح المترشحين على أساس عرقى أو قبلى أولإعتبارات خصوصية أو طائفية ، وهذه الموانع فعلا قد تؤدى إلى أن تنقلب هذه الإجتماعات وهذه المناسبة إلى حرب أهلية لاغير .

وأمام هذه المخاوف فإن الممارسة الفعلية للديمقراطية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة تتجلى فى أن يعطى للأشخاص ناخبين أو مترشحين حرية التعبير عن آرائهم فى تجمعات خاصة بهم ، وإلا فقدت هذه المجالس شرعيتها الإنتخابية .

وتفتتح الحملة الإنتخابية بواحد وعشرين يوما قبل يوم الإقتراع ، وتعد التجمعات أهم مظاهر هذه الحملة مع الإعلانات طبعا ، ولكن القانون الموريتانى وضع ضوابط وحدود وشروط لأى تجمع إنتخابى واضعا نصب عينيه المحافظة على الأمن العام ، وتتجلى تلك الضوابط فى وجوب تقديم تصريح مسبق إلى السلطة الإدارية المختصة قبل أى إجتماع عمومى وذلك بثلاثة أيام قبل تاريخ الإجتماع ، ويحمل هذا التصريح المسبق الأسماء الكاملة ومقر منظمى الإجتماع الذين يسميهم القانون بإسم مكتب الإجتماع الذى يتكون من ثلاثة أشخاص على الأقل مكلفين بالمحافظة على الأمن ومنع مخالفة القوانين والنظم المعمول بها وإعطاء الإجتماع الطابع المعلن عنه فى التصريح كما يمنع كل تدخل مضاد للأمن العمومى أو يحتوى على عمل يوصف بأنه جنائى أو جنحى .

كما يجب أن يوقع التصريح من طرف ممثل اللائحة المترشحة ، ويحدد فيه هدف ومكان وتاريخ ووقت الإجتماع .

إلا أن ذلك كما يبدوا لم يأكد للمشرع تحكمه من زمام الإجتماعات الإنتخابية ، فقرر أن يحضر ممثلون عن السلطة المحلية شخصيا الذين بإمكانهم منع الإجتماع إذا كان ذلك بطلب من المكتب ، الذى يرى أنه لم يستطع المحافظة على وعوده فى التصريح أو إذا لوحظ تهديد للأمن العمومى .

من جهة أخرى حرم القانون على وكلاء الأمن القيام بأى مظهر من مظاهر الحملة الإنتخابية ،خاصة الإجتماعات أو توزيع تذاكر التصويت، أو المجاهرة بعقائد أو توزيع منشورات المرشحين ، وذلك من أجل بروز حياد إيجابى للدولة وأعوانها الذين يراقبون ويقيمون الظروف المناسبة لإنهاء العملية بسلام .

المطلب الثالث العمليات الإنتخابية

بعد أن تكتمل التهيئة العامة للإنتخابات والتى عالجناها فى المطلب السالف، كالتسجيل فى اللوائح وتقسيم البطاقات الإنتخابية، وبعد أن إنتهت الفترة المخصصة للدعاية ، فإننا نجد أنفسنا أمام مرحلة حاسمة بالنسبة لجميع مكونات النظام القانونى للإنتخابات ألاوهى فترة التصويت أو الإقتراع .

الفرع الأول مكاتب التصويت

يفتتح مكتب تصويت واحد لألف ناخب فى كل بلدية على الأكثر ، ويتكون كل مكتب تصويت من رئيس وأربعة معاونين معينين من طرف وزير الداخلية،ومن ممثل عن كل لائحة.ويتم تحديد لائحة مكاتب التصويت والمكاتب المركزية

وكذلك تحديد أماكنها بموجب قرار من وزير الداخلية وتنشر هذه اللائحة وتلصق ثمانية أيام قبل إفتتاح الإقتراع وهو المقر الحقيقى لإدلاء الناخب بصوته، وفرز النتائج و تسجيلها فى محضر، وإذا زاد عدد المكاتب على خمسة عشر تمركز النتائج فى واحد من هذه المكاتب ويعين هذا المكتب مسبقا بمقرر من وزير الداخلية .

الفرع الثانى عمليات التصويت أو الاقتراع

يتم إستدعاء الناخبين للتصويت بموجب مرسوم يحدد تاريخ الإقتراع ووقته، ويجب أن ينشر هذا المرسوم فى وقت محدد قبل بدء الإنتخاب.فقد إشترط القانون ٠١٦–٦٠ أن يكون ١٥ يوما على الأقل ، بينما يشترط القانون ٢٨٩ –٨٧ أن يكون ٧٠ يوما وهو فارق كبير يرجع إلى تزايد السكان فى المدن وضرورة العلم بذلك، كما نص القانون على أن الإقتراع لا يتجاوز يوما واحدا على كافة إمتداد التراب الوطنى ويحسم فى نفس الوقت الذى يحدده مرسوم الإستدعاء ويكون يوم عطلة نهاية الأسبوع .

والناخب يختار لائحة دون تصويت إنتخابى إنتقائى ودون إتباع طريقة المزج فى التصويت ،لأن الإنتخاب بالإقتراع على اللائحة .

يقبل الناخب بعد أن وضع نصب عينيه تلك المقتضيات إلى مكتب الإنتخاب بإنتظام ، ثم يقدم بطاقة الناخب ويبرز هويته لرئيس المكتب الذى يعطيه تذاكر التصويت المهيئة فى كل مكتب والتى أوجب القانون أن تكون ألوانها حسب إختيار كل لائحة وأن تكون مختلفة عن ألوان اللوائح الأخرى، ثم يتخذ الناخب حجاباعن الأنظار فى زاوية من المكتب مخصصة لذلك .

يجعل الناخب التذكرة التى يقع عليها إختياره داخل غلاف معتم وعليه خاتم الدولة ، ويجب أن يكون لهذه الأغلفة لون واحد (١).

ثم يمثل أمام المكتب ليمكن الرئيس من التحقق من أنه لا يحمل إلا غلافا واحدا ، ويدخله فى الصندوق الموجود فى المكتب والذى لا يمكن أن يزيد على فتحة واحدة معدة لإدخال الغلاف ، ويجب أن نذكر أن هذا الصندوق يتم فتحه فى الوقت المحدد لافتتاح التصويت من قبل الرئيس صحبة ممثلى لوائح المترشحين والناخبين للتأكد من انه لا يحتوى على اى تذكرة تصويت ولا غلاف ، ثم يقوم بقفله بقفلين يحتفظ الرئيس بأحد مفاتيحها ويعطى الآخر لأمين اعضاء مكتب التصويت،ثم يقيد الرئيس او احد اعضاء مكتب التصويت على الهامش امام اسم كل ناخب انتهى من عملية التصويت وختم على بطاقته الانتخابية .

هذا وقد اعطى القانون الفرصة للانتخاب حتى بعد انتهاء الوقت المحدد فى المرسوم ، وذلك لكل ناخب كان موجودا فى الصف قبل انتهاء الوقت المحدد للاختتام .

كما يسمح لكل ناخب ذو عاهة ظاهرة تمنعه من ادخال تذكرة التصويت فى الغلاف او ادخالها فى الصندوق ، ان يطلب المساعدة من ناخب يختاره .

---

(١) وهذا اللون يطرح منه نموذج عند السلطة المحلية قبل افتتاح الحملة الانتخابية ويجب ان يكون مغايرا لالوان العلم الموريتانى التى : الاصفر والاخضر.

الفرع الثالث فرز الإقتراع

عندما يعلن رئيس مكتب التصويت نهاية عملية الإقتراع ، يفتح صندوق الإقتراع ويجرى تحقيق فى عدد الأغلفة التى فى داخله ،هذا ويجب أن تفرز الأصوات بدون إنقطاع حتى يفرغ منها بصفة كاملة، وإذا كان عدد الأغلفة التى بداخلها (تذاكر التصويت) أكثر أو أقل من العدد الذى قيد فى اللائحة يذكر ذلك فى المحضر. ويلعب أعضاء المكتب دورا كبيرا فى الإشراف على الفرز وخاصة فى دور الحكم بين الأصوات ، وفى حالة نزاع بين أعضاء المكتب يرفع الأمر إلى اللجنة الإدارية للبت فيه .

كما أنه إذا نجم عن عملية الفرز بعض الأغلفة التى يراد مراجعتها ، يقوم الرئيس بتوزيعها على مختلف طاولات فرز الاصوات ، وعلى كل طاولة يقوم أحد فيحصى الأصوات بإخراج تذكرة التصويت من الغلاف ، ويمدها مطوية إلى آخر ليقرأ مافيها بصوت عال .

ويقوم إثنان على الأقل من الفاحصين فى آن واحد ، بكتابة عدد الأصوات التى حصلت عليها مختلف اللوائح ،وعندما يقع خلاف بين الفاحصين بشأن إعطاء صوت يجب أن يمتنعوا عن حصره ، وعندئذ يقومون بالتوقيع على الغلاف وتذكرة التصويت ثم إعطاؤها رقما مسلسلا وتسليمها عند نهاية الفرز للمكتب للبت فى صحتها ، فى حين أنهم إذا وجدوا عدة تذاكر داخل الغلاف الواحد فإنها تعتبر كما لو كانت تذكرة واحدة بشرط أن تكون تلك التذاكر تحمل نفس اللائحة .

وقد نصت المادة ٣١ من القانون ٨٦-١٣٠ أنه: تعتبر لاغية ولاتعد من جملة الأصوات المعربة :

- تذاكر التصويت التى تختلف عن النموذج الموضوع تحت تصرف الناخبين من طرف مكتب التصويت .
- تذاكر التصويت الموجودة فى أغلفة ، والتى تحمل علامات خارجة وداخلية تعرف بها .
- تذاكر التصويت التى تحمل إسم شخص غير مترشح ولكن القانون لم يتنبه هنا إلى أن النظام الإنتخابى لايعتمد الإنتخاب الفردى ، وإنما يأخذ بإقتراع اللائحة مما يستبعد معه وجود إسم شخص مترشح وقد يكون القانون يقصد إسم شخص غير مسجل على اللائحة الإنتخابية التى أمام أعضاء المكتب ولكن ذلك يعتبر مستحيلا إذ البطاقة التى يدلى الشخص برأيه فيها توجد فى غلاف ، ولا تحمل عادة إلا إسم وشعار اللائحة المترشحة فقط.
- تذاكر التصويت البيضاء .

وبطرح التذاكرالمعتبرة لاغية من مجموع تذاكر التصويت الموجودة فى الصندوق، يحدد مكتب التصويت عدد الأصوات المعربة وبعد ذلك يقفل المكتب نتيجة الإقتراع،ثم يجمع حاصل بطاقات الفرز ويجمع لكل لائحة مترشحة عدد الأصوات التى حصلت عليها ،ويحرر محضر العلميات الإنتخابية فى ثلاث نسخ فى القاعة مباشرة بعد العمليات، هذا ويدعى إلزاميا أعضاء مكتب التصويت إلى توقيع هذا المحضر ويجب أن يقيد فى المحضر :

١- عدد الناخبين المسجلين — le nombre d'electeurs inscrits

٢- عدد المصوتين — Le nombre des votants

٣- عدد الأصوات المعبر عنها — le nombre de suffrage exprimes

٤- عدد التذاكر البيضاء le nombre des bulletins blancs

٥- عدد الأصوات التى حصلت عليها كل لائحة le nombre des vois obtenues

كما تلحق بالمحضر كل المطالبات الواردة من طرف الوكلاء وكل القرارات التى أصدرها المكتب لحل المشكلات بصفة دائمة أثناء العمليات الإنتخابية، وكل تذاكر التصويت التى إعتبرها المكتب لاغية .

ثم ترفع نسخة من المحضر إلى اللجنة الإدارية المختصة ، كما تودع نسخة ثانية فى كتابة والى الولاية ، وترسل نسخة ثالثة عن طريق السلطة الإدارية المحلية إلى وزير الداخلية .

ويتم الإحصاء العام للأصوات عن طريق اللجنه الإدراية المذكورة سلفا فتثبت عمليات الإحصاء بمحضر يرفع إلى وزير الداخلية ،ويعلن النتائج فإذا حصلت إحدى اللوائح على أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها تفوز ، ويتم توزيع المقاعد المتبقية بعد حذف اللوائح التى حصلت على أقل من ١٠% من الأصوات ، وذلك حسب التمثيل النسبى مع إستعمال العامل الإنتخابى وإعطاء الباقى للائحة المتفوقه .

هذا فى الدورة الأولى أما إذا لم يسفر محضر العمليات عن إعلان اللائحة الفائزة ، فإن دورة إنتخابية ثانية تقام ولايجوز أن يتقدم إليها إلا اللائحتان الحاصلتان على أكبر عدد من الأصوات وستكون نتيجة الفرز الخاصة باللائحتين بأن تحصل كل منهما على عدد من المقاعد يناسب عدد الأصوات، الذى حصلت عليه، ويعطى الباقى للائحة المتفوقة ويعلن نجاح المترشحين حسب تسلسلهم فى اللائحة.

المطلب الرابع الآثار القانونية المترتبة على الإنتخابات

إن المشرع محق فى تنظيم النزاعات التى تصدر عن ممارسة الأشخاص فى هذه الحياة مهما كانت نوعية تلك الممارسة إذهو بذلك لا يدع شاردة ولا واردة إلا أحصاها، ومن هذه الممارسات الإنتخابات لأنها بشكل عام حدث يرتبط فيه كثير من الأشخاص تتعارض آرائهم وتتنافر مصالحهم، ويفوز بعضهم على بعض، ولكل منهم الحق فى أن يعبر عنه رأيه فى الانتخابات.

متى كان صاحب مصلحة فى ذلك، وأهم أنواع هذاالتعبير المسؤول هو الطعون،والهدف من الطعون هو إلغاء نتائج الإقتراع من طرف اللجنه الإدارية المختصة أو من المحكمة العليا التى خولها المشرع هذا الإختصاص بالرغم من أن المجلس الدستورى قد يكون صاحب الإختصاص كذلك وخاصة فى النطق بشرعية الإنتخابات المتعلقه برئيس الجمهورية وصحة إنتخابات النواب والشيوخ وقد يقاس على ذلك الإنتخابات المحلية(١) إلا أن الجدل ثار فى فرنسا حول إمكانية أو صلاحية بت المجلس الدستورى فى الإجراءات التحضيرية والتمهيدية للعملية الإنتخابية قبل إعلان النتائج .

وبالرغم من أنه قبل تلك الطعون فى فرنسا إلا أن المشرع الموريتانى نص بصريح العبارة على أنها من إختصاص المحكمة العليا، ومن المنطقى أنه بنى ذلك على مقتضيات الطبيعة القانونية للعملية الإنتخابية التى هى عبارة عن عملية إدارية ليس فقط من ناحية مضمونها ، بل أيضا من ناحية الشكل والإجراءات طالما أن الإدارة هى التى تتولى تنظيم إجراءات

---

(١) المادة ٨٣ من دستور ٢٠يوليو ١٩٩١: يسهر المجلس الدستورى على صحة إنتخاب رئيس الجمهورية وينظر فى الدعاوى ويعلن نتائج الاقتراع.
كما جاء فى المادة ٨٤ من نفس الدستور: يبت المجلس الدستورى فى حالة نزاع متعلق بصحة إنتخاب النواب والشيوخ.

الإنتخابات،وطالما أنها هى التى تقوم بدعوة الناخبين للإنتخابات ،وطالما أنها هى التى تتولى إعداد لوائح الإنتخابات ، وتأسيسا على ذلك فإنه يمكن الطعن فى صحة كل هذه العملية وإجراءاتها المتعددة أمام القضاء .

وتلعب الطعون دورا كبيرا فى شرعية هذه العملية الإنتخابية، لأنها تدخل القضاء فى مراقبة شرعية الإقتراع ،ومنع أى خرق للقواعد القانونية التى تنظم العمليات والإجراءات الإنتخابية .

الفرع الاول الطعون الإنتخابية

إذا كان هناك شك فى صحة الإنتخابات فعلى المتضرر فردا أو جماعة أن يلجأإلى القضاء للمطالبة بإلغاء الإنتخابات ، وذلك عبر مراحل محددة وفى فترة زمنية محددة ، وفى البداية ترفع هذه الطعون أمام اللجنة الإدارية التى تعين على مستوى كل ولاية والمكلفة بالإشراف على الإنتخابات ، وإذا لم تكن قرارات هذه اللجان مقنعة يتم تقديم الطعون أمام المحكمة العليا بالعاصمة (انواكشوط) .

الفقرة الوحيدة أنواع الطعون

تختلف أنواع الطعون بإختلاف المراحل التى تبنى عليها العملية الإنتخابية وهذه الطعون هى :

١- الطعن فى قرارات اللجنة المكلفة بالتحقيق فى شرعية لوائح المترشحين أمام المحكمة العليا فى أجل أقصاه ٨ أيام ، وعلى المحكمة خلال هذه الأيام أن تأكد قرارات اللجنة أو تلغيها ، وتبت المحكمة بتا نهائيا .

٢- الطعن فى قرارات اللجنة المكلفة بالتسجيل والشطب من اللوائح أمام السلطات القضائية المختصة .

٣- يجوز لكل وكيل لائحة أن يدعى بطلان العمليات الإنتخابية ، وتقدم الشكوى إلى اللجنة الإدارية فى أجل ٨ أيام بعد إعلان النتائج ، وتبت هذه اللجنة فى ظرف ٨ أيام من يوم تعهدها بالموضوع .

وقرارات هذه اللجنة قابلة للطعن أمام المحكمة العليا التى عليها أن تبت فى الموضوع خلال ٣٠ يوما من تاريخ إتصالها بالموضوع.

٤- يجوز لكل وكيل لائحة أن يطالب بإلغاء الإنتخاب لأى سبب كان ، ويرفع هذا الطلب إلى اللجنة الإدارية إما عن طريق إثبات ذلك فى المحضر الخاص بعمليات الإنتخاب ، وإما فى اللجنة مباشرة .

إلا أن هذا الطلب يجب أن يرد قبل إنقضاء ٨ أيام من إعلان النتائج من طرف وزير الداخلية ، وللجنة مهلة ٨أيام إبتداء من تاريخ إستلام الشكوى وذلك من أجل البت فى الأمر المرفوع .

الفرع الثانى العقوبات المتعلقة بالعمليات الإنتخابية

حدد القانون الموريتانى بعض العقوبات الخاصة بالعمليات الإنتخابية ومجرياتها ، ولعل هذه العقوبات من ناحية أخرى تكشف عن بعض الأحداث التى يتوقع المشرع حدوثها فى ظل هذه العملية ، والتى يمكن الإهتداء بها فى سبيل تحديد الموضوعات التى يمكن الإعتماد عليها فى تقديم الطعون .

وتتشكل أساسا على النحو الآتى :

الفقرة الأولى العقوبات المتعلقة بالتسجيل

لاشك أن هذه العقوبات وإن كانت تختلف فى مدتها وغراماتها ، إلا أنها لاتختلف أسبابها كثيرا وقد نصت عليهاالمواد١٣٠، ١٣٢، ١٤٢ من العنوان الثامن من القانون ٢٨٩-٨٧ وهى:

- السجن من شهر إلى سنة وغرامة من ٦٠٠٠ أوقية إلى ٦٠٠٠٠ أوقية أو إحداهما دون الأخرى لكل شخص يطالب أو يقوم بتسجيل نفسه على لائحتين أو أكثر ، أو يعمل على تسجيل نفسه تحت إسم مزور أو بصفات كاذبة ، أو أخفىأثناء تسجيله عجزا ينص عليه القانون .

- الحبس من ٦ أيام إلى سنة وبغرامة من ٤٠٠٠ أوقية إلى ٤٠,٠٠٠ أوقية أو إحدى هاتين العقوبتين دون الأخرى لكل من يسجل نفسه أو يحاول ذلك عن طريق تصريح مزور أو شهادات مزورة على لائحة إنتخابية، أو إستعمل الوسائل نفسها بطريقة غير مشروعة كتسجيل مواطن أو شطبه أو محاولة ذلك ، وتطال هذه العقوبة شركاؤه .

كما أنه فضلا عن العقوبة نفسها يمكن أن يحرم المذنب من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية .

الفقرة الثانية العقوبات المتعلقة بالمشرفين على الإنتخابات

نصت على ذلك المادتين ١٣١، ١٤١ من القانون ٢٨٩-٨٧ وهى:

- يعاقب بالغرامة مابين ٧٢٠٠ أوقية إلى ٣٦٠٠٠ أوقية ، أو بحبس يتراوح بين شهر وسنة أو بإحدى هاتين العقوبتين دون الأخرى . فضلا عن ذلك قد يحرم من حقوقه المدنية لمدة سنتين على الأقل و خمس سنوات على الأكثر كل من يكون فى لجنة إدارية أو بلدية سواء فى مكاتب التصويت أوفى مكاتب البلديات أو الإدارات المحلية وسواء قبل الإقتراع أو بعده إذا خرق أو حاول خرق سير التصويت ، أو أخل أو حاول الإخلال بإلتزامه ، أو أعاق عمليات الإقتراع ، أو حرف أوحاول تحريف النتائج متعمدا عدم مراعاة الإجراءات ذات القوة التشريعية والنصوص المعمول بها ، أو مرتكبا أى نوع من أنواع الغش .

وفضلا عن ذلك ستضاعف عليه العقوبة إذا كان المذنب موظفا فى السلك الإدارى أو القضائى ، أو كان وكيلا أو مأمورا لدى الوالى أو إدارة عمومية ،أو كان موظفا فى مصلحة عمومية .

الفقرة الثالثة العقوبات المتعلقة بالإخلال بمجريات التصويت

وقد عالجتها المواد التالية من القانون ٢٨٩-٨٧ وهى: ١٣٣ ، ١٣٤ ، ١٣٦ ، ١٣٧ ، ١٣٨ ، كالتالى :

أولا- عقوبة الحبس من ٣ أشهر إلى سنتين وبغرامة من ٢٤٠٠٠ إلى ٢٤٠٠٠٠ أوقية أو إحدى هاتين العقوبتين دون الأخرى ، وزيادة على ذلك قد يعاقب بالمنع من حق الإنتخاب ، كما يمنع من شغل وظيفة أو منصب عموميين لمدة ٥ سنوات على الأقل و١٠ سنوات على الأكثر .

لكل من يحصل أو يحاول الحصول على أصوات الناخبين بواسطة الهبات والعطايا النقدية أو العينية، أو بواسطة وعود أو منح ترقية فى وظيفة عمومية أو خصوصية ، و إعطاء منافع خصوصية أخرى للتأثير مباشرة أو بواسطة على تصويت

ناخب فأكثر ، أو عمل الوسائل نفسها على منع أو محاولة دفع ناخب إلى الإمتناع عن التصويت ،أو من يقبل أو يتلبس بهذه الهبات أو العطايا أو الوعود.

والملاحظ أن من عوائق الإدارة المحلية الموريتانية هو شيوع هذه الظواهر من أجل الحصول على العضوية فى المجالس ،ويحمد للنظام القانونى أنه عالج هذا الجانب ،وهى ردة فعل من زاوية أخرى بعد أن تقاعس المواطن عن الإدلاء بصوته بعد أن أيقن أن لافائدة من القائمين على هذه المجالس ، وعدم مقدرتهم على معالجة المشاكل الخاصة بهم ولم يبق من الناخبين إلا اولئك الذين تحركهم مشاعر قبلية أو جهوية أو طائفية. ولابدلأى منافس لهؤلاء من إغراء البقية البائسة بالهبات والعطايا حتى تتحرك إلى صناديق الإقتراع بل وأصبح المواطن يرفع ثمن صوته ليكسب أحسن العروض من بين المرشحين.

ثانيا- عقوبة الحبس من شهر إلى سنتين و بغرامة ١٠ الاف إلى ١٨٠٠٠٠ اوقية أو إحدى هاتين العقوبتين دون الأخرى لكل من يسعى إلى دفع أو محاولة دفع ناخب إلى الإمتناع عن التصويت أو أثر أو حاول التأثير على تصويته بواسطة نداء أو عنف أو تهديد، أو يرهب الناخب بإحتماله فقدان وظيفته أو تعرضه هو وعائلته وثروته لضرر.

ثالثا- عقوبة الحبس من شهر إلى سنة و بغرامة من ٥٠٠٠ إلى ٥٠٠٠٠ اوقية لكل من يسعى إلى الخداع فى التصويت أو تحويل مجراه ،أو دفع ناخب فأكثر إلى الإمتناع عنه أو إستخدام الأنباء الكاذبة أو الإشاعات الملفقة أو بأية طريقة أخرى من طرق الإحتيال.

رابعا- عقوبة الحبس من ٦ أشهر إلى سنتين و بغرامة من ٤٨٠٠٠ إلى ٢٤٠٠٠٠ اوقية وزيادة على ذلك يسلب حق التصويت وحق الإنتخاب لمدة خمس سنوات على الأقل و١٠ سنوات على الأكثر.

لكل من يسعى إلى التشويش أو يلحق الضرر بممارسة حق الإنتخاب أو بطريقة التصويت إذا إستخدم تجمعات أو تحركات تهديدية .

خامسا- عقوبة الحبس من سنة إلى خمس سنوات و بغرامة من ٤٨٠٠٠ إلى ٢٤٠٠٠٠ اوقية وتتحول العقوبة إلى السجن إذا كان بحوزة المذنب سلاح أو كان قد تم الإخلال بالإقتراع لكل من يندفع بشكل مفاجىء فى مكتب من مكاتب التصويت أو يحاول ذلك من أجل منع إنتخاب معين.

الفقرة الرابعة   العقوبات الخاصة بأعضاء مكتب التصويت

نصت على ذلك المادة ١٣٥ من القانون ٢٨٩-٨٧ وتتعلق بالقائمين على إستلام وإحصاء أو فرز الإستمارات الحاملةلأصوات المواطنين ، فإذا نقصوا أو زادوا فى الإستمارات يعاقبون بالسجن من سنة إلى ٥ سنوات .

الفقرة الخامسة   العقوبات المتعلقة بالناخبين

نصت على ذلك المادتان ١٣٩-١٤٠ من القانون ٢٨٩-٨٧ على النحو التالى :

أولا- عقوبة الحبس من شهر إلى سنة أو بغرامة من ١٠٠٠٠ إلى ١٤٤,٠٠٠ اوقية لكل أعضاء مجموعة إنتخابية كانوأأثناءإنعقاد الإجتماع مذنبين بإرتكاب إهانة أو ممارسة عنف إما تجاه المكتب أو أحد أعضائه أو سعوا فى تأخير أو منع العمليات الإنتخابية بالإدلاء أو التهديد ، وإذا تم الإخلال بالإقتراع فعلا فإن العقوبة تكون بالحبس من سنه إلى ٥ سنوات و الغرامة من ٧٢٠٠٠ إلى ٣٦٠,٠٠٠ اوقية .

ثانيا- يعاقب مختطفوا صندوق الإقتراع الحاوى للأصوات التى أدلى بها ، والتى لم تفرز بعد بالحبس من سنة إلى ٥ سنوات و بغرامة من ٤٨٠٠٠ إلى ٢٤٠,٠٠٠ اوقية . وإذا كان الإختطاف قد تم بعنف أو أثناء الإجتماع تكون العقوبة بالسجن من ٥ سنوات إلى ١٠ سنوات.

خلاصة

التشكيل فى نظام الإدارة المحلية عرف إتجاهين بارزين فى القانون الموريتانى هما الإنتخاب والتعيين من إمكانية الجمع بينهما فى بعض الأحيان ، فقد ألزم المشرع الإنتخاب بالبلديات وألزم التعيين أو الجمع بينــهما بالمجالس الجهويــة للولايــة وهوبذلك كان أكثر صراحة مع نفسه ومع الآخرين مترجما بذلك مختلف الظروف التى مرت بها البلادوإن كان التعيــين قد أحدث ضعفا فى مستوى المجموعة الإقليمية .

أما نظام العضوية فقد تم طرح شروط خاصة بالعضو كانت أكثر تشددا فى المراحل الأولى للإدارة المحلية سواء فى ظــل البلديات أو الولايات،وكأنها كانت إنتقاء لأشخاص معينين.أما فى الفترة الأخيرة وخاصة فى ظل القانون ٨٧-٢٨٩فقد تخلصت من ذلك التشدد الذى بدأ بإجادة اللغة الفرنسية مرورا بالولاء السياسى للحزب الحاكم وإنتهاء بضــرورة أن يكون العضو أحد أعضاء اللجنة الجهوية لهياكل تهذيب الجماهير لتفتح المجال لجميع الموريتانيين ، تلك العضويــة الــتى تحكمها مبادئ قانونية فى طريق إنهاءها وتوقيفها وإلغاؤها فى الحدود المقررة.

أما بالنسبة لنظام سير العمل فى هذه الهيئات فيتسم بالفصل بينها ، فلكل هيئة وسائلها الخاصة فى تسيير العمل المحلى.

أما نظام الإنتخابات فإنه يتسم بتحديد صفة الناخب أولا ثم إعطاءه الإمكانيات المادية والمعنوية للقيام بواجبه الإنتخابى.

الفصل الرابع صلاحيات الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم

لاشك أن مقدار مايسمح به للمجالس المحلية من سلطات فى رعاية شؤون وحداتها دون أى قيود من الحكومة المركزية ، من أهم المعايير للحكم عليها ودليلا على أهميتها فى مخيلة المشرع لتحقيق أهداف الأمة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية . فمع تزايد إعتماد الحكومات القومية خاصة فى الدول النامية على السلطات المحلية فى تحقيق تلك الاهداف زادت صلاحيات المجموعات الاقليمية وخف عن كاهل الحكومة المركزية وأجهزتها فى العاصمة المسؤوليات والأعباء ، وسنحت لها الفرصة للتفرغ لمهام أخرى أساسية فى وضع خطط وبرامج التنمية الشاملة ومتابعة تنفيذها (١).

لذا كانت هذه الصلاحيات متفاوته من دولة إلى أخرى ، ومتميزة بالضرورة عن صلاحيات السلطة المركزية ، ذلك أن نظام اللامركزية الإقليمية يعتمد أساسا على وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية ، وضرورة ان تكون تلك المصالح مسيرة من طرف الهيئات المحلية.وهذا الإختصاص من حيث مداه وشموليته ، من أهم المعايير الموضوعية فى رجحان أحد النظامين المركزى واللامركزى،أو على الأقل تساويهما . ولأهمية هذه الصلاحيات أو الإختصاصات (٢) فإنه لايترك أمر تحديدها للمجموعات الإقليمية نفسها ولا للإدارة المركزية وإنما يقوم به المشرع وهو ماجرت عليه العادة.

لذلك فإن دراسة الصلاحيات يتيح لنا النظر من أوسع الأبواب على ماهية وأبعاد هذه الصلاحيات وطبيعتها ومن ثم دور هذه المجالس فى التنمية ولعل ذلك يوفر علينا كثيرا من العناء فى محاولتنا بلورة حكم متميز ، ومنهج واضح ومرسوم حول أهمية وقدرة هذه المجالس فى التأثير على مجتمعاتها .

وستكون معالجتنا لصلاحيات الإدارة المحلية الموريتانية على النحو الآتى :

المبحث الأول	طريقة تحديد الصلاحيات
المبحث الثانى	صلاحيات المجالس المحلية
المبحث الثالث	صلاحيات الأجهزة التنفيذية

المبحث الأول طريقة تحديد الصلاحيات

هناك قاعدتان أساسيتان وشائعتان فى تحديد صلاحيات الهيئات المحلية فى مجموعها ولاتختلف القاعدتان عن بعضهما البعض كثيرا . فالقاعدة الأولى تتم بتوزيع الصلاحيات عن طريق نص القانون على عددها على سبيل الحصر ، ولكنه فى المقابل يمنحها قدرا كبيرا من الحرية فى التصرف وهو مايعرف بالأسلوب الإنكليزى (٣) .

(١) صبحى محرم، الخدمات المركزية للسلطات المحلية، المنظمة العربية للعلوم الادارية ١٩٧٠، ص ٦.

(٢) يعتمد القانون الموريتانى مصطلح الصلاحيات **Attributions** بدل مصطلح الإختصاصات الذى تأخذ به بعض القوانين كالقانون الفرنسى والمصرى والانكيزى واللبنانى وكل المصطلحين يؤدى نفس المعنى.

(٣) إن الهيئات المحلية فى انكلترا خاضعة لمبدأ سيادة القانون **Rule of law** ولذلك فان الاختصاصات التى تزاولها والمرافق العامة التى تقوم بإنشاءها يجب أن تتقرر بقانون او بناء على قانون للمزيد انظر الدكتور مصطفى ابو زيد، مرجع سابق، ص ١٨٧ ومابعدها.

أما الطريقة الثانية وهى المعروفة بالأسلوب الفرنسى الذى يعتبر أن هذه المجموعات مختصة بكل الشؤون المحلية ، فقد جاء فى المادة ٤٦ من قانون سنة ١٨٧١ أن مجلس المديرية يختص بكل المواضيع ذات النفع المحلى et generalement tous object d'interet departemental أما بالنسبة للمجالس البلدية فقد حددت المادة ٦١ من القانون الصادر ٥ ابريل ١٨٨٤ ودون حاجة إلى تعداد موضوعات خاصة أن المجلس يختص بكل شؤون القرية أو المدينة (١)

" Le conseil municipal regle par ses deliberation les affaires de la commune

ولكن القانون الفرنسى مع ذلك يقيد من حرية هذه المجالس وذلك بإخضاعها لرقابة شديدة من جانب السلطة المركزية فالشؤون المحلية مقيدة من طرف الدولة ، إذ هى التى تحددها مما يعطيها فرصة التوسيع أو التضييق فيها.

ويمكن القول أن طريقة تحديد الصلاحيات تنبع من نظرة المشرع وفلسفته لتحقيق أهدافه التنموية واضعا فى عين الإعتبار الآثار السلبية التى يمكن أن تأثر على كيان الدولة ككل .

ولعل هذه النظرة هى فى الأساس فعل إنسانى يحمل المزايا والعيوب ، خاصة إذا كان مسؤولا عن إدارة مجتمعات إنسانية تتأثر بظروف عدة تخرج عن نطاق وطلاسم تلك النظرة ، ولكن مع تلك العيوب يظهر هذا الاسلوب أو ذاك الأحسن فى كل الظروف ، والظروف كلها مجتمعة حسنة أو سيئة هى التى تكشف عن حقيقته ورصانته.

فالأسلوب الفرنسى مثلا يؤدى لحفز المجالس المحلية على المبادرة والإبتكار ، كما يؤدى لخفض الضغوط على الهيئات التشريعية القومية ، زيادة على كونه يدعم الثقة بالمجالس المحلية.

وتقدم كعيوب له إفتقاره إلى الثقة والكفاءة فى الإنجاز نظرا لعدم وضوح الإختصاصات ، كما أنه يضعف العلاقة بين التنظيمات المحلية بعضها البعض ، وبينها وبين السلطات المركزية (٢) .أما الأسلوب الإنكليزى فمن مزاياه كونه غالبا ما يرتبط برقابة إدارية مخففة ، أما عيبه أن بعض المرافق قد تكون ذات أهمية خاصة وملحة للسكان المحليين ، ومع ذلك لا تتدخل السلطة المحلية لإشباعها نظرا لأنها لا تدخل فى المجال الذى حدده لها القانون . (٣)

إن كانت القاعدة العامة التى قام عليها البحث هى تأثر القانون الموريتانى التام بالقانون الفرنسى ، إلا أنه فى بعض الأحيان يحاول أن يخصص نفسه إنطلاقا من ظروفه السياسية والإقتصادية والإجتماعية ، والمناخ الذى يعيشه والذى يختلف فى الجذور وفى التوجهات عن النظام الفرنسى المتأصل فى الحرية والديمقراطية والتعددية إلى أقصى حد.

سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية :

المطلب الأول عمومية الصلاحيات

المطلب الثانى النص على بعض الصلاحيات الخاصة

المطلب الثالث معيار التفرقة بين الاختصاصات

المطلب الأول عمومية الصلاحيات

أخذ القانون الموريتانى بمبدإ العمومية فى تحديد الصلاحيات المحلية للولاية والبلدية ، ومعنى ذلك أن كل المسائل التى يمكن إعتبارها تهم الوحدة المحلية فإن المجلس يختص بها.

(١) للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور مصطفى ابو زيد ، مرجع سابق، ١٥٦ ومابعدها.

(٢) السيد محمد عبد المطلب غانم ، المحليات (دراسة فى الادارة والنظم)، دار المعارف ، القاهرة ١٩٨١، ص ١٨٣.

(٣) محمد أنس قاسم ، التنظيم المحلى والديمقراطية ، دراسة مقارنة ١٩٨٣، جامعة القاهرة ،ص٢٠.

ويتضح ذلك من خلال النصوص القانونية ، فقد جاء فى المادة ١٤ من القانون ٢٤٣-٦٨ : تنظم الجمعية المحلية فى مداولاتها شؤون الولاية وتدلى برأيها كلما نصت على ذلك القوانين والنظم ، أو كلما طلبته سلطة الوصاية.

ونصت المادة ٣٣ من القانون المنشأ للبلديات (الجيل الثانى) ١٣٤-٨٦ :يحل المجلس البلدى بواسطة مداولاته شؤون البلدية ، ولهذا الأمر يقرر الإجراءات الواجب إتخاذها لضمان التطور الكامل الإقتصادى والإجتماعى والثقافى.

ومن المعلوم أن طريقة التعميم لها ميزة المرونة ، فضلا على أنها تعطى للنظام طابعا لا مركزيا على الأقل من الناحية النظرية (١).ولكن هذا التعميم ليس على إطلاقه إذ يحدده الواقع والإمكانيات المادية والبشرية ، إضافة إلى تدخل سلطات رقابية قد تقلل من هذه الميزة وتقر به إلى النظام الذى يأخذ بالتحديد الحصرى ، ولكن مع التحرر إلى حد بعيد من الرقابة المتتابعة المباشرة ويمكن ملاحظة أن هذا التعميم فى القانون الموريتانى محكوم بالأهداف المعلنة على الأقل حاليا ، إذ أن معيار تقسيم الصلاحيات بين الوحدة المحلية والدولة الموريتانية ، هو إيثار ملاءمة التضامن المحلى الملموس من طرف السكان مع هذه المصالح ، التى يمكن أن تمنح للمجالس المحلية من أجل الصالح العام. ويظهر أن هذه المصالح أساسا هى البناء والتسيير وصيانة التجهيزات الحضرية ، المدرسية ، الصحية إلى غير ذلك ... كما رأينا سابقا.

فهو بشكل مبدئى يفهم أنه تعميم بدون قيود ، وحتى إن لم تكن تلك الأهداف التى تأكد هذا التعميم ذات طابع مقيد ، فإن المشرع الموريتانى قد أعلن عن بعض القيود التى لا يمكن للمجموعات الإقليمية أن تقرر فيها.

الفرع الأول   إقتصار الصلاحيات على المرافق العامة المحلية

بطبيعة الحال يجب أن تكون صلاحيات الهيئات المحلية مقصورة على المرافق المحلية ولا تتجاوزها إلى المرافق العمومية الوطنية (٢) ، فقد جاء فى المادة ٢ من القانون ٢٨٩-٨٧ : تكلف البلدية بتسيير المصالح البلدية والمرافق العمومية التى تستجيب لحاجيات المواطنين المحليين والتى لا تخضع بطبيعتها أو درجة أهميتها لمسؤولية الدولة.

ولعل القانون الموريتانى قد أزاح بعض الشئ الغموض الذى دائما ما يؤرق البعض حول الخط الفاصل بين المرافق المحلية والمرافق القومية إذ إعتبر أن المرفق الذى يكون على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة للدولة لا يعتبر مرفقا محليا.

ولكن رغم ذلك يلاحظ أن معيار المرفق المهم للدولة قد يتغير من وقت لآخر مأثرا بالإيجاب والسلب على هذه الصلاحيات ، فينقصها ويزيدها حسب العوامل المأثرة فى الدولة بيئية أوإجتماعية أو إقتصادية أو سياسية ، فهو إذا سيجعل هذه الإختصاصات تزداد بقدر ما تأنس الدولة إلى توفير الحاجات والإمكانات وإلى تحسين توزيع الثروات على المرافق المحلية ، وذلك عندما تكون المعطيات والظروف مهيأة للدولة لمثل هذا التوزيع الذى يختلف بالطبع من دولة الى أخرى نتيجة لظروفها (٣) ففى فرنسا مثلا كانت هنالك مرافق ينظر إليها فى البداية على أنها مرافق محلية .

(١) الدكتور كامل بربر ، مرجع سابق ، ص ٦٤.

(٢) تعددت تعريفات الفقهاء للمرفق العام فركز بعضها على عنصر السلطة العامة وركز البعض الآخر على عنصر الخدمة بينما اتجه فريق ثالث الى اضافة الاركان او النتائج المترتبة على تقرير الصفة لتعريف المرفق العام فيعرفه الفقيه"هوريو" بأنه منظمة عامة تكفل بمالها من سلطات وإختصاصات تقديم خدمة عامة للجمهور على نحو منظم ومضطرد.ويعرفه الدكتور سليمان الطماوى بأنه مشروع يعمل بإضطراد وإنتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد اداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانونى معين.للمزيد من التفصيل انظر الدكتور انوررسلان، القانون الادارى ،مرجع سابق ص ٢٥١ ومابعدها.

(٣) حسن محمد عواضه، الادارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى، ١٩٨٣ ص ٨٧.

ثم جاء القانون فحولها إلى مرافق قومية كمكاتب التخديم والتوظيف Les Bureau de placement، وفى مجال البوليس الإدارى.

الفرع الثانى أن لا تصل الصلاحيات إلى أى أمر ذا طابع سياسى

لهذا القيد ما يبرره فى الدولة الموريتانية ، ولقد أصبح من المبادئ الأساسية التى تقوم عليها القوانين سواء نصت على ذلك صراحة أو لم تفعل.

وينطلق هذا القيد من محاولة التفريق بين الإدارة المحلية التى يقصدها المشرع وبين الحكم المحلى الذى هو أسلوب معين من أساليب اللامركزية السياسية. وهو تفريق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلى على أساس المدلول اللغوى للمصطلحين ، وعلى أسس أخرى وجيهه فلفظ الحكم Gouvernement يقتضى أن تكون الصلاحيات المحلية ذات طابع سياسى ودستورى ، أى أن تمس وضع الدولة السياسى وتخلع على الهيئة المحلية قدرا من الوظيفتين التشريعية والقضائية ، فضلا عن إستقلال تلك الهيئة التنفيذى والادارى .

فالادارة المحلية ليست إلا جزء من السلطة التنفيذية، وليس لها أن تتدخل فى الأمور السياسية أضف على ذلك أنه يترتب على ذلك أنها بالضرورة تتجنب التدخل فى التشريع والقضاء.

رغم أن هذه الإدارة فى بعض الأحيان يتم إستخدامها فى إطار سياسى ، ولكن إنطلاقا من رغبة الدولة فى ذلك عندما تريد إستخدام هذه الإدارة فى تحقيق أهداف حزب أو تنظيم معين ، كما حصل إبان حكم الحزب الواحد من ١٩٦٠ وحتى ١٩٧٨ وكذلك فترة العسكريين ، حيث كانت هذه الإدارة عبارة عن خلية من خلايا هياكل تهذيب الجماهير ، كما أن هذه الإدارة المحلية قد تكون مدارة من طرف لائحة حزبية كما هو الحال فى العهد الديمقراطى الجديد ، ولكن يظل هؤلاء الأعضاء فى محاولة لتجنيب المجموعة الإقليمية للتنافس السياسى القائم فى الدولة ومحاولة وضعها فى خدمة الجميع فلا تتعارض هى نفسها مع المواطن الذى قد يصنفها فى هذا الحزب أو ذاك.

المطلب الثانى النص على بعض الصلاحيات الخاصة

مع أن القانون الموريتانى إتجه إلى التعميم كقاعدة عامة فى تحديد صلاحيات المجموعات الإقليمية ، إلا أنه وبدوافع التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ولضرورة توضيح وتبيان الأهم من هذه الخدمات التى تناط بصفة عامة بالمجموعة الإقليمية ، إخترق تلك القاعدة وعدد بعض الصلاحيات التى يرى أنها الشريان الحى للسكان وللمجموعة نفسها على حد سواء.

فالبلاد تمر بمرحلة تحتاج فيها إلى توجيه طاقات وإهتمام المجالس الإقليمية إلى هذه الشؤون بالذات قبل غيرها ، وليس هنالك كما يبدوا لنا تعارض عن طريق هذا التعداد للصلاحيات وإنما قاعدة التعميم هى الأساس ،والتعداد إنما هو بداية السبحة كما يقال.

ولما كان الحد الأعلى فى القانون الموريتانى كما تبين لنا هو تلك القيود التى ذكرناها فى المطلب السابق ، فإن الحد الأدنى من هذه الصلاحيات أو الواجب القيام بها أو العلم بها على الأقل يتمثل فى أمرين :

الفرع الأول صلاحيات تسييرية

والتى تتعلق بالشؤون الضرورية فى أية مجموعة إقليمية ، كالشؤون التعليمية والثقافية والشؤون الإجتماعية والإقتصادية والشؤون الصحية ، فحاجة السكان المحليين إلى بناء وصيانة وتجهيز هذه الخدمات فى حياتهم اليومية يجعل هذه المجموعات تسير هذه المصالح ، وتسهر على سيرها بإضطراد وإنتظام ، وهذه الصلاحيات تمثل قراءة المشرع للضروريات فى الحياة المحلية.

الفرع الثانى صلاحيات إستشارية

نص المشرع الموريتانى فى مجمل تعداده على بعض الصلاحيات فى شكل طابع إستشارى،وهو يهدف من وراء ذلك إلى دعم التواصل بين الوحدة المحلية والدولة بشكل عام ، فقد قرر المشرع وجوب العلم المسبق بجميع المشاريع التى تنفذها الدولة أو الولاية أو أى جهة أخرى على تراب المجموعة المحلية ، ولها حق الإعراب عن رغباتها حول تلك المشاريع ذات المنفعة للوحدة المحلية .

وتنطلق صلاحياتها الإستشارية من القوانين والنظم التى تمنحها ذلك ، وهى أساسا القوانين المنظمة لها أو بطلب من سلطة الوصاية التى خولها القانون طلب إستشارة هذه المجموعات سواء كانت تلك الإستشارة عن طريق إبداء الرأى أو طلب المساهمة والعرض عليها فى مشاريع أخرى.

ويمكن القول أن هذه الصلاحيات الإستشارية قد تؤدى إلى المشاركة الفعلية وحتى إلى تخلى الدولة عن هذه المشاريع ، إذا رأت أن المجموعة المحلية بإمكانها المساهمة فى إدارة هذا المشروع أو ذاك.

المطلب الثالث معيار التفرقة بين الصلاحيات

يبدوا لأول وهلة من نصوص القانون أن جميع الصلاحيات متشابهة وعلى درجة واحدة من الأهمية والإلزامية سواء كانت المبينة أو العامة ، ولكن القانون قد ميز بطريقة وجيهة بين هذه الصلاحيات التى ذكرها وكان ذلك عن طريق المعيار المالى الذى نتج عنه التقسيم التالى:

الفرع الأول الصلاحيات الإجبارية

وهى تلك الصلاحيات التى يطلب القانون ضرورة تأديتها وممارستها،أو بعبارة أخرى هى التى لابد من القيام بها لكى يظل لهذه المجموعة مبرر للوجود.ولعل المعيار المالى يظهر فى أن المشرع فرض على المجموعة الإقليمية أن تخصص لها مصروفات فى ميزانيتها لتسييرهاوهى :

١– الصلاحيات المتعلقة بتسيير الإدارة المحلية بما فى ذلك الأجور الخاصة بالموظفين ورواتبهم والحقوق الواجب أداؤها ونفقات الإدارة البلدية.

٢– الصلاحيات المتعلقة بالصيانة وتسيير الأموال الخاصة بالمجموعة ومصالحها والمصروفات المختلفة.

٣– الطرق والميادين ذات المصلحة المحلية والتجهيزات الحضرية والمرافق التعليمية والثقافية والصحية سواء بالدراسة أو الإنجاز.

٤– تحصيل الضرائب والمداخيل والرسوم والأتاوات.

٥– الحالة المدنية.

الفرع الثانى الصلاحيات الإختيارية

وهى كافة الصلاحيات التى تتميز بطابع المفهوم المحلى أو الصالح المحلى بشكل عام والتى تمثل مصلحة محلية خاصة على المستوى الإدارى والإقتصادى والإجتماعى وخصوصا حول المسائل المتعلقة بالعمران والتخطيط كبناء المطارات الفرعية والمنشآت الصغيرة للهندسة الريفية ،وبناء المدارس والمستوصفات البدوية وإنشاء أجهزة لمكافحة الحريق وحفر الآبار، ومد المياه.

وتنم هذه الصلاحيات عن الفضاء الواسع الذى ينتظر هذه المجموعات إنطلاقا من الإمكانيات المتفاوته بين كل مجموعة وأخرى .

والغريب أن هذه الصلاحيات فى البلديات الآن لم تعد إختيارية على عكس ماكانت عليه إبان الولايات ،إذ أصبحت المجموعات الريفية تضع هذه الإختصاصات فى أولوياتها نظرا لأهميتها للسكان البدو الرحل وخاصة فيما يتعلق بحفر الآبار وإقامة المستوصفات البدوية المتنقلة كما أن هذه الإختصاصات الإختيارية فيما يبدوا لم تعرف إقامتها إذ لم تستطع الولاية أن توفى بحاجيات السكان فى المدن القريبة من عواصم الولايات ، فكيف بها تخترف ذلك الواقع المزرى الذى تتخلله مآسى الجفاف، ولما لم يقع ذلك أخذ السكان المبادرة من أنفسهم ونزحوا إلى حيث يمكن أن يعيشوا فى المستوى الذى يضمن لهم البقاء على قيد الحياة .

كما يمكن أن نلاحظ أن الصلاحيات الإجبارية عند الولايات والبلديات ذات الطبيعة الحضرية التى يمكن أن تجمع موارد للإنفاق عليها لاتأخذ بعين الإعتبار فى بعض المجموعات الإقليمية الشحيحة الموارد والتى تستبدلها بالصلاحيات الإختيارية،مما يعنى وجود تناقض بين واقع المجموعات الإقليمية ككل.ويجب أن يأخذ ذلك بعين الإعتبار فى القوانين أو على الأقل فى تعديل بعض المواد إستجابة لذلك الواقع كما فعل ذلك القانون الفرنسى،حيث توجد بعض المجالس البلدية الفرنسية تتسم أساسا بالطابع الزراعى بينما توجد مجالس بلدية أخرى تتسم بالطابع الصناعى،وهنا راعى المشرع الفرنسى ذلك الإختلاف ومنح هذه المجالس حق التقدم لمجلس الدولة بطلب ممارسة إختصاصات معينة ذات طبيعة محلية صناعية أو زراعية.

المبحث الثانى صلاحيات المجالس المحلية

يتم خلق المجموعات الإقليمية ومنحها الشخصية المعنوية والإستقلال المالى والإدارى،من أجل أن تسند إليها مهمة تدبير الشؤون المحلية عن طريق مجالسها المنتخبة أو المعينة أحيانا وهى تباشر بقوة القانون هذه الصلاحيات .

وقد عرفنا أن المشرع الموريتانى يأخذ بقاعدة التعميم فى تحديد الصلاحيات مع القيام بتعداد بعضها على سبيل المثال لا الحصر، ومع ذلك تخضع هذه الصلاحيات لبعض القيود التى تجعل المجالس غير قادرة على مباشرتها وأهمها أساسا قيد المصادقة من قبل الوصاية والذى يأثر تأثيرا حقيقيا على ماهيتها وحرية التصرف فيها.

وفى القوانين الموريتانية لم تختلف حقيقة الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية فى الولايات أو البلديات فيما بينها مادامت الدولة هى الوحيدة التى تختص بتحديد الحاجات العامة،فتدخلها فى نطاق المرافق القومية والحاجات المحلية فتدخلها فى نطاق المرافق المحلية، وذلك كما قلنا سابقا نتيجة لعوامل خاصة بها اجتماعية وسياسية واقتصادية، فنفس

هذه العوامل ظلت قائمة ومتشابهة بل اكثر الحاحا ولم تختلف منذ الاستقلال وحتى الآن،وإنما ماينتظر هذه المجالس يبدوا أنه مستقر مما يضاعف الثقة فى هذه المجموعات الإقليمية ويجعلها تحمل رسالة التقدم والنمو وتحريك عجلة البلاد من الحالة الراهنة فى مجالات قاعدية حساسة تمس جميع مناطق الوطن دون إستثناء.وهى إما أن تكون أو لاتكون،وإما أن تأكد على أنها حل إرتضته الدولة منذ عهد ليس بقريب– عندما عجزت المركزية عن بث روح الخلق والإبداع بين خلايا الشعب – بما أوكل إليها من صلاحيات، وبما أعطى لها من فرص شد إنتباه السكان إليها سواء بخدماتها التى تقدمها،أو برجالها الذين يصغون إلى كل خلايا الشعب ليجد المواطن نفسه محاطا بأيادى محلية رحيمة .

تقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الاول الاختصاص العام للمجالس المحلية

المطلب الثانى الاختصاصات المعددة.

المطلب الاول الصلاحيات العامة للمجالس المحلية

قام القانون الموريتانى على مبدإ عام يتم بمقتضاه منح كافة الصلاحيات المتعلقة بالعمل المحلى للمجلس المحلى .

فقد نص القانون ٢٤٣ –٦٨ المؤسس للولايات فى الباب الثالث المعنون صلاحيات الجمعيات المحلية فى المادة ١٤ بأن: تنظم الجمعية المحلية فى مداولاتها شؤون الولاية وتدلى برأيها كلما نصت على ذلك القوانين أو النظم أو كلما طلبت سلطة الوصاية ذلك . ونفس النص تقريبا إستمر كإطار عام للصلاحيات حتى إقامة البلديات ١٩٨٦،فنصت القوانين المؤسسة للبلدية على ذلك التوجه حيث جاء فى القانون المؤسس للبلديات الحضرية سنة ١٩٦٠ والذى يحمل رقم ٠١٦ – ٦٠ بتاريخ ١٦ يناير ١٩٦٠فى مادته ١٦ : المجلس البلدى ينظم بواسطة مداولاته شؤون البلدية ويدلى برأيه كما نصت على ذلك القوانين والنظم أو طلبته الإدارة العليا.

كما جاء فى القانون المؤسس للجيل الثانى من البلديات رقم ١٣٤–٨٦ بتاريخ ١٣ اغسطس ١٩٨٦ فى الفصل الثالث المعنون صلاحيات المجالس البلدية فى المادة ٣٣ : يحل المجلس البلدى بواسطة مداولاته شؤون البلدية ولهذا الأمر يقرر الاجراءات الواجب اتخاذها لضمان التطور الكامل الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .وبالرغم من أن هذا القانون غير بالقانون ٢٨٩–٨٧ الحالى إلا أنه عزز وفصل ذلك الاتجاه بقوله فى مادته ٢٨ : يسير المجلس البلدى بواسطة مداولاته شؤون البلدية . وتحديد الصلاحيات بهذا الشكل يأكد أهمية الإدارة المحلية فى النظام القانونى الموريتانى وأهميتها كذلك بالنسبة للبرامج التنموية التى عهد إليها بمباشرتها سواء بالإنشاء أو التجهيز أو التسيير أو الصيانة لكافة المرافق والمنشآت والبنى التحتية الحضرية المرتبطة بالحياة العامة للسكان المحليين بشكل أو بآخر أو تلك التى يترتب عليها إشباع حاجيات السكان المحليين أو تلبية لرغباتهم المختلفة .

لكن مايمكن أن يلاحظ أن هذا التعميم فى تحديد الصلاحيات لاينبنى على رؤية منطقية للواقع الموريتانى ، إذ الدولة فى ذلك تهدف بطريقة أو بأخرى إلى التخلص من إلتزاماتها فى ظل ظروفها الصعبة دون أن يكون لهذه المجالس الوسائل المادية اللازمة لمباشرة هذه المهام إضافة إلى أن البيئة المحلية تختلف من مجموعة لأخرى نتيجة لإختلاف الظروف الإقتصادية والإجتماعية .

ويعنى ذلك من زاوية أخرى أن مبدأ تنظيم كافة شؤون الوحدة المحلية ليس فى حقيقته أكثر من نهج قانونى دأب المشروع على مجاراة غيره فيه وخاصة النظام الفرنسى،ولكن يحمد له أنه شعر بهذا الإنتقاد الأخير (مجاراة المشرع الفرنسى على غير هدى) فإتجه إلى الحصر وتعداد بعض الإختصاصات فى إيحاء إلى أهميتها،وعلى المجلس المحلى القيام بها قبل كل شىء ومهما كانت ظروفه .

المطلب الثانى الصلاحيات المعددة

لم يمنع التعميم من تعداد بعض الصلاحيات وتساوت فى تلك الحالة المجالس الإقليمية (الولايات) والمجالس البلدية (البلديات) وقد حددت القوانين المنظمة للإدارة المحلية صلاحيات المجالس الإقليمية على النحو الآتى :

الفرع الأول البناء القانونى للصلاحيات

يتضح ذلك البناء من خلال الأوامر والصيغ التى تخضع لها هذه المجالس المحلية فى معالجة صلاحياتها التى أو كلها إليها المشرع وهى :

أولا – تنظيم ما يلى :

أ– شؤون الولاية والبلدية بصفة عامة .

ب– تنظيم المسائل الجبائية الداخلة فى صلاحيات المجلس طبقا للنظام العام للضرائب .

ج– تنظيم المعارض والأسواق .

ثانيا – يصوت على ما يلى :

الميزانية العامة للمجموعة الإقليمية والتى لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة مشتركة من وزيرى الداخلية والمالية .

ثالثا – يدرس ويصادق على :

أ– الحسابات الإدارية وحسابات التسيير .

ب– يصادق على دفتر شروط الإقتطاعات التى تمنحها الدولة للبلدية فى الظروف المحددة قانونا .

رابعا – ينتخب : الرئيس وهو عادة فى البلدية العمدة، وفى الولاية أحد الأعضاء المعينين وليس والى الولاية دائما .

خامسا – تحديد وإقرار ما يلى :

أ– المصادر المالية للمجموعة الإقليمية وهو إختصاص مهم بالنسبة للمجموعة نفسها،إذ عن طريق هذا الحق يمكن أن تزيد أو تنقص من تعريفة الرسوم والأتاوات والضرائب حسب الحاجة ، وتحديد قواعد تحصيل المداخيل التابعة للمجموعة وبخاصة الضرائب الإضافية .

ب– إكتساب الأموال العقارية التابعة للولاية من طرف البلدية ونقل ملكيتها وإستئجارها وتبادلها.

جـ– مخططات الحملة وبرامج التجهيز الإقتصادى والإجتماعى المراد تحقيقها داخل الوحدة من ميزانيتها ومن ميزانية الدولة ومن أموال المساعدة الخارجية .

د- تحديد كل سنة بالتشاور مع السلطات الإدارية المحلية شروط تحقيق نشاطات التنمية فى المجالات التى تتطلب تنسيقا بين الدولة والبلدية .

هـ- يقرر تسجيل ونزع تسجيل الممتلكات العامة للبلدية وتعيينها ونزع تعيينها،وكيفية إستغلال المنشآت العمومية وكيفية تنفيذ الأشغال الممولة من الميزانية .

و- يقرر إنشاء وتنظيم المصالح العمومية وتسييرها عن طريق الإدارة المباشرة أو عن طريق عقود الإمتياز .

ز- يقر المناصب المحلية .

ح- يحدد المساعدة التى تخصصها البلدية والأعمال الداخلية فى صلاحيات الدولة والتى تنفذ على تراب البلدية .

ط- الديون المراد إقتراضها .

ى- عقد المقاولات .

ك- فتح الطرق ذات المصلحة المحلية .

ل- الدعاوى القضائية والمعاملات المتعلقة بالإدارة .

سادسا - الإذن :

أ- يأذن للرئيس بإبرام صفقات ومبادلات بإسم البلدية فى حدود مبلغ سيحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية .

ب- يأذن بقبول الهدايا والوصايا.

سابعا - يدلى برأيه :

أ- حول جميع المسائل التى تمثل مصلحة محلية ، خاصة على المستوى الإدارى والإقتصادى والإجتماعى .

ب- كلما أوجبت القوانين والنظم هذا الرأى أو طلبته سلطة الوصاية بدافع التنسيق .

ج - الإعراب عن الرغبة حول كل المشاريع ذات المنفعة البلدية بإستثناء تلك لها طابع سياسى،وهو كما رأينا سابقا يعد من الحدود العليا للصلاحيات العامة للمجالس المحلية .

ثامنا - العلم المسبق :

أوجب القانون أن تعلم المجالس المحلية بجميع المشاريع التى تنفذها الدولة أو أى جهة أخرى على تراب المجموعة الإقليمية.

تاسعا - المساهمة :

أجاز القانون للمجالس المحلية المساهمة فى إنجاز الأشغال ذات الصالح المحلى .

الفرع الثانى الشؤون التى عالجتها الصلاحيات

تنطوى الصلاحيات التى حددها القانون على معالجة جملة من القضايا الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، التى ترى الدولة أن تنميتها تشكل حلا جذريا لكثير من المشاكل فى الوحدة المحلية .

وفى بداية دخول الادارة المحلية إلى النظام الإدارى بصفة خاصة والتنموى بصفة عامة كانت المطالبة بإشباع هذه الحاجات من قبل السكان أقل إلحاحا ، إذ لم تتقاعس الإدارة المركزية عن تقديم كل مساعدة إلى السكان.

ولكن نظرا لتزايد السكان ،ومحاولة الدولة التفرغ لأمور أخرى، وإنتشار المجالس المحلية فى كل مقاطعة ومركز وحتى بدوى إستلزم القانون على هذه المجالس أن تباشر هذه الإختصاصات فى أجل أقصاه نهاية الفصل الموالى لإنتخاب المجلس، حيث نصت المادة ٨٩ من القانون ٢٨٩ – ٨٧ على : أن تبرم إتفاقية محددة للأملاك المنقولة والخدمات المحولة بين السلطات الممثلة للجماعة العمومية المعنية ، والعمدة .

هذه الإتفاقية يجب أن تتم فى أجل أقصاه نهاية الفصل الموالى لإنتخاب المجلس. فهل تم تطبيق هذه الصلاحيات بالقدر الذى يتناسب مع حجم الحاجات التى ينتظرها السكان المحليون ؟

وكيف تعاملت المجالس المحلية مع الواقع المحلى ؟

الفقرة الأولى الشؤون التعليمية

تتولى المجموعة الإقليمية وفق خطة التعليم الوطنية بناء وصيانة وتجهيز المنشآت المدرسية (١)،ولكن القانون نص على إقتصارها على التعليم الأساسى دون غيره نظرا لأنه مشترك فى كافة أنحاء الوطن ، ففى كل مجموعة توجد مدارس سواء كانت ولاية، أو مقاطعة، أو مركز، أو مجموعة حضرية أوريفية، إضافة إلى التعليم المحظرى وذلك عن طريق صناديق الحضانة والمساكن المدرسية و تقديم تشجيعات المتفوقين ، ورعاية التلاميذ فى المدارس سواءالثابتة أو المنتقلة .

الفقرة الثانية الشؤون الإجتماعية

إنشاء وتجهيز المؤسسات الإجتماعية وتقديم الخدمات المتعلقة بتقديم العون للفقراء ومساعدة اليتامى والمشردين والسجناء ، وكذلك التأمينات التى تعطى للعمال وأفراد أسرهم فى حالة الشيخوخة والعجز،بالإضافة إلى العلاوات الإجتماعية المتعلقة بعدد أفراد الأسرة وإستشفاء العاجزين عندما يقع الإستشفاء خارج المجموعة .

الفقرة الثالثة الشؤون الإسلاميه

وهى إنشاء وصيانة المساجد،وتجهيز الجنائز وإحاطة المقابر وصيانتها،وهو إختصاص جديد أعطاه المشرع للبلديات وهو محكوم بالشريعة الإسلامية فتسيير المقابر مثلا فى انواكشوط مناط بمصلحة غسل الموتى، إما فى باقى المجموعات الإقليمية فلم يلاحظ أى نشاط فى هذا المجال بخلاف فاعلى الخير، وقد دعى المنشوررقم ٢٠ (و.د.ب.م) / ٥٦ / إدارة المجموعات الإقليمية إلى إعطاء هذه المقابر أهمية أكثر .

الفقرة الرابعة الشؤون الثقافية

وذلك عن طريق بناء وصيانه المنشآت الرياضية والثقافية وتسيير سبل المعرفة ، عن طريق الإشراف على المكتبات العامة وتنظيم المعارض الثقافية والمتاحف،وإقامة أسابيع ثقافية فى المدارس الإبتدائية التابعة لها .

---

(1) Etude sur les infrastructures urbaines municipales, direction des collectivites locales realise par (agence mauritanienn d'execution des travaux d'unteret public, societe d'amenagement du territoire (sat consult). nouauchott 20 Avrit 1995, p 24-27.

الفقرة الخامسة الشؤون الصحية

وذلك وفقا لخطة وزارة الصحة ، حيث تقوم بإنشاء المستوصفات، وصيانة المنشآت الصحية ومراكز حماية الأمومة والطفولة وتوفير النقل الصحى ولو خارج المجموعة، كما تدفع تكاليف الحجز الصحى وتوفير الوقاية الصحية عن طريق تجميع القمامات و إزاحتها وإبادة الحشرات السامة والمضرة، وعزل المرضى المعدين فى خيام خاصة إلى غير ذلك .

الفقرة السادسة الشؤون الإقتصادية

وتتعلق بمعاونة وتشجيع إقامة المشروعات الإنتاجية ،سواء كانت صناعية أو تجارية أو حرفيه أو زراعية وذلك عن طريق إنشاء السدود وحفر وصيانه الآبار والتنمية البيطرية وتطوير نشاطات الصيد التقليدى وتنظيم المعارض والأسواق .

الفقرة السابعة الشؤون العمرانية

وتتناول إنشاء الطرق وفتحها وصيانتها والآثار والميادين والبساتين والمروج والحدائق وخدمات الإسكان ، ومد المياه وبناء المطارات الفرعية والمنشآت الصغيرة للهندسة الريفية وتوزيع الكهرباء.

الفقرة الثامنه شؤون أخرى

وتتعلق بالحالة المدنية les services de létat civil كإثبات الحالة المدنية للأفراد فى مراحلها المختلفة (من الميلاد الى الزواج الى الوفاة)، ومكافحة الحرائق ،وشراء المواد البيولوجية لمكافحة الجوائح Les Epizooties والإشراف على المذابح والنقل الحضرى إلى غير ذلك من الخدمات التى تتطلبها الحياة المحلية .

المبحث الثالث صلاحيات الجهاز التنفيذي

عالج القانون صلاحيات الأجهزة التنفيذية القائمة على رأس المجموعات الإقليمية، وتختلف هذه الأجهزة عن بعضها البعض بإختلاف المستويات الإقليمية (الولاية والبلدية) ولكنها مع ذلك تتفق فى خضوعها لمبدإ الإزدواج الوظيفى .

فالوالى رئيس الولاية ورئيس المجلس المحلى ،والعمدة رئيس البلدية ووكيل للدولة وتبعا لذلك تختلف الصلاحيات

الممنوحة للرئيس فى ظل هذا الإزدواج الوظيفى.

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الاول صلاحيات رئيس المجموعة المحلية بوصفه ممثلا للدولة

المطلب الثانى صلاحيات الرئيس بوصفه جهاز تنفيذ للمجموعة المحلية

المطلب الاول صلاحيات رئيس المجموعة المحلية بوصفه ممثلا الدولة

يختص رئيس المجموعة الإقليمية فى القانون الموريتانى بصفته عاملا من عمال السلطة المركزية بصلاحيات مختلفة ، حسب مركزه القانونى فى السلم الوظيفى الإدارى الجهوى ،فبصفته والى الولاية وأكبر سلطة إدارية فيها ، يتمتع بمجموعة صلاحيات واسعة تفوق الصلاحيات التى يتمتع بها العمدة الذى لايعدوا كونه أحد وكلاء الدولة .

الفرع الاول صلاحيات الوالى كممثل للسلطة المركزية

يختص الوالى بصفته ممثل للسلطة المركزية فى الولاية بالأمور التالية :

الفقرة الأولى تمثيل السلطة التنفيذية

يعتبر مندوبا للحكومة، ومجسدا لسلطة الدولة ، وممثلا لجميع الوزارات ويتلقى من وزير الداخلية والوزراء التعليمات التى تتعلق بالسياسة الوطنية ويرسل تقاريرا عن الأعمال التى يقوم بها فى تنفيذ مهمته، ويعطيهم المعلومات الإضافية، وكذا رأيه حول إقتراحات وآراء حكام المقاطعات والمصالح الجهوية ويمثل الدولة أمام القضاء .

الفقرة الثانية التنسيق

بين المصالح الجهوية من جهة وبين السلطات المركزية من جهة ثانيةلأنه المسؤول عن الدور التأطيرى الإدارى العام وكذلك عن دورها فى التنمية الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الإقليمى والوطنى .

وهذا التنسيق تفرضه ضرورة توحيد الجهود وترشيد الوسائل المالية والبشرية، وفى هذا الإطار يمارس سلطة رئاسية على جميع الموظفين والأعوان .

الفقرة الثالثة التقرير

فى التدابير التى تتراوح بين منع الإجتماعات، وحق إستعمال القوة، كما يسهر على الأمن العمومي من الحرائق والفيضانات، ومكلف بكل مهام الشرطة الإدارية .

ويقرر فى التدابير المحلية حول الأشياء التى تنص القوانين والأنظمة على وضعها تحت رعايته وسلطته .

وفى المجال القضائى يعتبر ضابط شرطة قضائية ويمارس كل التدابير والصلاحيات المترتبة على هذه الصفة(٢) وهومكلف بإقتراح كل خطة جماعية لمجموع الولاية على وزير الداخلية .

الفقرة الرابعة المباشرة

يباشر الرقابة والوصاية المسندتين إلى الوزراء بشأن الشخصيات الإعتبارية للقانون العام الموجودة فى الولاية ، إذ يراقب وضع الحكام والموظفين ووكلاء الدولة والمؤسسات العمومية العاملين فى الولاية تحت إشرافه وسلطته .

ويحضر وجوبا تبادل المهام بين الحكام ، وفى حالة شغور منصب هذا الأخير فى إحدى المقاطعات فللوالى الحق الكامل فى تولى المؤسسات المترتبة على ذلك .

ويبدى ملاحظاته فى آخر المطاف على مستوى الولاية على كشوف درجات الموظفين والوكلاء المذكورين ويوصلها إلى الوزير المعنى .

كما يحرص الوالى على أن يحترم الوكلاء العاملون بصفة دائمة أو مؤقتة القواعد الأدبية المفروضة من أجل الصالح العام على وكلاء المصالح العمومية،ويجوز لوالى الولاية بمبادرة شخصية وبدون رخصة خاصة أن يقوم بكل الإجراءات التى يراها مفيدة ، وبكل الجولات الضرورية للقيام بمهمته على أن يشعر وزير الداخلية فيما بعد، ويراقب النشاط الإدارى والإقتصادى والإجتماعى بكافة المصالح المدنية الجهوية و المحلية، و يدفع عجلة هذا النشاط إلى الأمام،وفى سبيل ذلك يجتمع دوريا برؤساء المصالح المتواجدة فى منطقة ويشرح لهم التعليمات الواردة من طرف السلطات المركزية ويطلع على المشاكل الملقاة عليهم ويعطى تعليمات خاصة .

(١) حدد المرسوم ١٦٦-٨٠ الصادر بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٨٠ صلاحيات الوالى.

(٢) وخصوصا تلك الواردة فى نصوص الاجراءات الجنائية (القانون رقم ٦٥/٦٩ المعدل للمادتين رقم ١٩ و ٢٥ من قانون المرافعات الجنائية الذى يمنح الوالى سلطة خاصة فى مجال الجنايات والجنح ضد الامن الداخلى والخارجى للدولة.

الفرع الثاني صلاحيات العمدة بوصفه وكيلا للدولة

يختص العمدة بوصفه عاملا من عمال السلطة المركزية بصلاحيات تختلف عن غيرها من صلاحياته بصفته رئيسا ومنفذا لقرارات المجلس البلدى .

الفقرة الاولى التسيير

يسير القوانين والنظم والقرارات وتنفيذها، والتعليمات الصادرة إليه من السلطات العليا ، وهو مكلف بنشر العقود والقرارات الإدارية ويصدق على التوقيعات .

وهو ضابط شرطة قضائية وعلى هذا الأساس يملك كل السلطات المترتبة على هذه الصفة فى حدود بلديته والعمدة ومساعدوه ضباط حالة مدنية، و مسؤول عن مصلحة الحالة المدنية فى البلدية وهو لذلك يساعد فى مراجعة اللوائح الإنتخابية وعمليات الإحصاء ويصدر الشهادات والأتاوات المتعلقة بها كشهادات الإقامة والفقر والحياة والزواج .

الفقرة الثانية يضمن سلامة النظام والأمن العام

يمتلك سلطة الشرطة البلدية وعلى هذا الأساس يضمن تحت إشراف السلطة الإدارية الممثلة للدولة سلامة النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق العامة)، ولكن لا يجوز الحد من حريات الأفراد إلا فى حدود ضرورة تحقيق هذا الهدف .

وتسهر مصالح الدولة المكلفة بالشرطة على تنفيذ قرارات العمدة المتعلقة بالشرطة البلدية، وفى الحالات المستعجلة فإنه بإمكان العمدة أن يطلب مساعدة مصالح الدولة المكلفة بالشرطة مع إشعار ممثل الدولة المحلى بذلك فورا .

المطلب الثاني صلاحيات الرئيس بوصفه جهاز تنفيذ للمجموعة المحلية

يتبع إختلاف التشكيل بين الوالى والعمدة إختلاف فى الصلاحيات، إذ أن العمدة أكثر إنسجاما مع المجلس البلدي من الوالى مع المجلس الجهوى ، لأن العمدة فى الأصل مستشار مثله مثل غيره من أعضاء المجلس البلدى فهو وصل إلى المجلس بنفس الطريقة التى جاء بها الأعضاء الآخرون،ولكن ضرورة تنفيذ قرارات المجلس البلدى حتمت أن ينبرى أحد المستشارين ليرشح نفسه لذلك .

أما الوالى فهو عامل من عمال السلطة المركزية تعينه للقيام بمصالحها،وكونه الرئيس الإدارى فى الولاية يجعل المجموعة الإقليمية تتبع له ، فهو لا يرأسها ولكنه ينفذ قراراتها ويحضر جلساتها وله يد طويلة فى الإشراف والرقابة على المجموعة ككل.

ولكن مع ذلك الإختلاف يبقى دورهما الرئاسي والتنفيذى للمجالس المحلية متشابها إلى حد بعيد ويمكن أن يتم من خلال :

الفقرة الاولى تمثيل المجموعة الإقليمية

يعتبر رئيس المجموعة الإقليمية هو الممثل الوحيد للمجموعة أمام القضاء وفى جميع التصرفات المدنية والإدارية،سواء كان ذلك التمثيل فى مواجهة الأفراد أو الشخصيات الإعتبارية الأخرى.

الفقرة الثانية الرئاسة

العمدة والوالى هما الرئيسان للبلدية والولاية وتنطوى تلك الرئاسة على إعتبار أهما الجهاز التنفيذى للمجموعة نفسها . وتحمل هذه الرئاسة مسؤوليات لابد أن يقوم بها الرئيس تجاه المجموعة والأعضاء، فهو يسير المجموعة كلـــها ، ويتخــذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ كافة القرارات الصادرة عن المجلس وتبقى تلك الرئاسة محكومة بحدود الوصاية والمجلــــس المحلى نفسه فى بعض الأحيان.

و الرئاسة تلعب دورا أساسيا فى برمجة الأعمال، و تحضير الجلسات، و ضبط النظام داخل المجموعة و لجانهـــا المختلفــة وخضوع المجلس نفسه لأوامر الرئيس ، كما يقوم بتنفيذ المداولات التى يقررها المجلس سواء تلك التى لا تخضع لــلإذن أو تخضع له،وكذلك ينفذ كافة البرامج المحلية للتنمية الإقتصادية، وتنفيذ الميزانية ويدير ممتلكات البلدية أوالولاية العامــة والخاصة ويحافظ عليها .

الفقرة الثالثة الاعداد

يعد الرئيس الميزانية المحلية وينفذها، وهو الآمر بالصرف لهذه الميزانية ، كما يعد الحساب الإدارى والضرائب والرســوم والمستحقات،ويبرم عقود الإيجار والبيع والشراء والمعاوضات والصفقات العمومية التى تسمح بها النصوص المعمول بهـــا كما يسهر على تنفيذ صفقات الأشغال المحلية .

الفقرة الرابعة الدراسة

يكلف الوالى بدراسة مسبقة لكافة القضايا المعروضة على الجمعية ويعطى رأيه فيها عن طريق تكييفها القانونى والحكـــم عليها، وهل تدخل ضمن هذا الإختصاص أم لا، وهل هى فعلا ستقدم نتائج إيجابية للمجموعة المحلية .
كما يشارك فى إعداد البرامج المحلية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية .

الفقرة الخامسة التسيير

يسير العمال فهو الرئيس التسلسلى لعمال المجموعة الإقليمية، وهو الذى يعينهم فى مناصبهم ويفصلهم،وهـــو المعنى بتحديد رواتبهم .

خلاصة

من العرض السابق لصلاحيات المجموعات الإقليمية فى الجمهورية الاسلامية الموريتانيةتبين لنا أن المشرع الموريتانى قــد إتبع أسلوب تحديد الصلاحيات بطريقة التعميم (يختص المجلس الإقليمى للولاية أو البلدية بكل الشؤون المحلية)،مع أنــه عدد بعض الإختصاصات التى يرى أنها صاحبة الأولوية فى المعالجة عن طريق المدولات .

وتميزت تلك الصلاحيات بشكل عام فيما بينهما من صلاحيات تشريعية إلى صلاحيات إستشارية ثم صلاحيات إجبارية و صلاحيات إختيارية،وإنصبت تلك الصلاحيات على العديد من الشؤون التى يرى المشرع أنها تهم ســكان المجموعــة الإقليمية كالشؤون الإجتماعية والصحية إلى غير ذلك .

أما بصفة خاصة فإن الجهاز التنفيذى أعطى بعض الصلاحيات الخاصة به مقابل ما أعطى للمجلس المحلى،سواء بصفتــه تابعا للإدارة المركزية أو بصفته رئيسا للمجموعة الإقليمية وعضوها المنفذ،هذه الصلاحيات التى جعلت هــذا الجــهاز يمتلك الوسائل المادية والمعنوية لممارسة وظيفته بشكل مستقل عن سلطة الوصاية وعن المجلس المحلى .

الفصل الخامس النظام المالى للمجموعات الاقليمية

تمهيد وتقسيم

يقتضى تمتع المجموعة الإقليمية بالشخصية القانونية ، الإعتراف لها بالذمة المالية المستقلة وهذا يعنى توفير مصادر مالية خاصة بالمجموعة تمكنها من تنفيذ الصلاحيات الموكلة إليها .

فالأداة المالية تعتبر الطاقة التى تتحرك بها المجموعات الإقليمية بكل هيئاتها ، وعلى مستوى كل أنشطتها الإدارية والتنموية ، من أجل تقديم خدماتها للسكان المحليين ، وتنمية مجالسها المحلية والرفع من مستوى السكان .

ولايقتصر النظام المالى بمكوناته المختلفة على إمكانياتها المحلية وإنما قد يصل إلى أبعد ذلك من ذلك فى سبيل الأهداف المقررة والمتوخاة .

والأساس الذى بإبرازه يمكن أن نوضح معالم النظام المالى للإدارة المحلية الموريتانية،هو كيفية حصول المجموعة الإقليمية على موارد مالية ، وماهى طبيعة تلك الموارد ، ثم كيف تنفق هذه الحصيلة المالية على أنشطتها المختلفة ، وكيف يتم إعداد الميزانية المحلية .

نقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية :

المبحث الأول	موارد المجموعات الإقليمية
المبحث الثانى	نفقات المجموعات الإقليمية
المبحث الثالث	الميزانيةالمحلية

المبحث الأول موارد المجموعات الإقليمية

لن تكون هناك فاعلية وإيجابية إذا كانت المجموعات الإقليمية شخصا راشدا قادرا ولكنه لايستطيع العيش بدون إعانة والديه ، كما ذهب إلى ذلك العميد George VedeL فى معرض تأكيده على أهمية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية (١) .

لذلك فإن المشرع حريص كل الحرص على النص على الموارد المحلية وأنواعها وطرق تحصيلها لما يعنيه ذلك من تحديد للأداة الرئيسية فى النظام المالى ،ولأهمية ذلك فإن المشرع الموريتانى لم يكن يكتفى بتحديد تلك الموارد فى القوانين العامة التى تنظم الإدارة المحلية ، ولكنه كان يخصص لها قوانين خاصة تعالج ذلك الجانب المالى (٢).

إن أسلوب معالجة الموارد فى النظام القانونى الموريتانى لايختلف عن الأسلوب الفرنسى بل هو يقلده ويتأسى به .ولم يعرف تاريخ تنظيم هذه الموارد تغييرا فى القوانين المختلفة فى مجملها اللهم إلا فى العبارة أما المدلول فيبقى كما هو .

ولقد حظيت مسألة الموارد فى موريتانيا كما قلنا سابقا بإهتمام المشرع فى مختلف التحولات التى شهدتها الإدارة المحلية ، فإبان صدور القانون المؤسس للبلديات الحضرية٠١٦ – ٦٠ والبلديات الريفية ١٣٥–٦٠ ، إتضح الدور الكبير

(1) La Decentralisation cesse detre effective si la collectivité locale se trouve, selon léxpression de G. VEDEL dans la situation d'un individu thoeriquement majeur et capable mais qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents.

(٢) انظر المرسوم رقم ٠٧٤ لسنة ١٩٦٩ الصادر بتاريخ ٥ فبراير ١٩٦٩ المنظم لطرق اعداد الميزانيات الجهوية .والمرسوم ٠١٩ لسنة ١٩٨١ الصادر بتاريخ ١٢ فبراير ١٩٨١ المنظم لطرق اعداد الميزانيات والامر القانونى ٠٠٤ لسنة ١٩٩٠ المنشىء للضريبة البلدية والمتضمن للمادة ١١٩ من قانون الضرائب الوطنى.

والقانون ٠١٢–٨٩ بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٨٩ المتضمن النظام العام للمحاسبة العمومية (الجزء الخاص بالبلديات).

الذى يوليه المشرع للموارد المالية ولذلك لم يعمم هذه المجالس البلدية على كل الدوائر بل إنتقى المدن والمراكز التى تمتلك تنمية كافية لتكوين موارد كافية لتوازن ميزانيتها (١)،وبعد أن ألغيت البلديات وتم إحلال الولاية كمجموعة إقليمية وحيدة من١٩٦٨ - ١٩٨٦ ، عكف المشرع على توضيح وتحديد مصادر التدفقات المالية لها ، ولاحقا بعد أن تنازلت الولاية عن صفة المجموعة المحلية للبلديات أضحى الإهتمام أكثر بتوفير الموارد للبلديات ، فورثت عنها على مايأتى ذكره فى حين أصبحت الولاية التى تمثل السلطة المركزية تحصل علىموارد ضمن ميزانية وزارة الداخلية لمزاولة النشاط المعهود لها به .

وتنقسم الموارد أو المصادر إلى نوعين لكل منهما وعاءه القانونى وطرق تحصيله .

نقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية :

المطلب الأول المواردالعادية

المطلب الثانى الموارد الاستثنائية

المطلب الأول الموارد العادية

وهى الموارد التى لايمكن الإستغناء عنها ولايخضع تحصيلها لأى شروط ، فهى من حق المجموعة الإقليمية ولذلك تتسم بطابع الإنتظام والإستمرارية .

ويمكن أن ينظر إلى هذه الموارد العادية على أنها الأساس الذى يمكن الحكم عليه فى بلورة المستوى العام للإدارة المحلية ذلك أنها لاتستوى مع غيرها من الموارد الأخرى و التى فى حقيقتها ليست دائمة و ليست متوقعة فى أغلب الأحيان .

و هى بذلك تعتبر أحد أهم دعائم إستقلالها ، و أحد ركائز عملها فى إنشاء و إدارة المرافق التى تعود بالنفع على المواطنين ، و هذا العمل الأساسى يلزم له إبتداء التمويل اللازم(٢) والمضمون .وهذه الحقيقة هى التى دفعت جانبا من القانونيين والفقهاء الفرنسيين إلى التأكيد على أن العناصر الأساسية لنظام اللامركزية هى(٣) :

١- المصالح الخاصة Affaires propres : وهى المجالات التى تداربواسطة السلطات المحلية ولاسلطان للادارة المركزية عليها .

٢- الموارد الخاصة Ressources Propres : إن جهات الإدارة اللامركزية حتى تتمكن من إدارة مصالح خاصة يتعين أن تتوافر لها الموارد الخاصة بها والتى تساعدها على ممارسة مهامها .

٣- السلطات الخاصة Autorites Propres: إن نظام اللامركزية يجب أن يضطلع بأمور إدارته سلطات خاصة بالمحليات أى سلطات مغايرة لسلطات الدولة المركزية .

---

(١)الدكتور صلاح الدين فوزى ، الإدارة المحلية فى التشريع المصرى ،مرجع سابق، ص ٢٤٩

(٢)و(٣)نفس المرجع السابق ونفس الصفحة

والموارد العادية تكسب أهميتها وإلزامية تحصيلها بكافة الطرق إنطلاقا من كونها مخصصة فى الغالب للخدمات الأساسية التى يتعين أداؤها مهما أرتفعت تكاليفها .

وهذه الموارد العادية التى عرفها النظام المحلى الموريتانى هى :

الفرع الأول الضرائب

قديما عرف مونتسكيو الضريبة بأنها عبارة عن حصة يدفعها المواطن من ماله فى سبيل ضمان الجزء الباقى منه والإنتفاع به على وجه منتظم ، وحديثا يمكن تعريفها بأنها:عبارة عن مبلغ من النقود تجبيه الدولة أو غيرها من السلطات المحلية كرها من الأفراد لغرض أساسى هو تغطية النفقات العامة ، دون أن يكون ذلك فى مقابل نفع خاص يعود على دافع الضريبة .

وتقوم الضرائب على قواعد معينة من أهمها المساواة واليقين ، وقد خص المشرع الموريتانى المجموعات الإقليمية ببعض هذه الضرائب كالآتى :

الفقرة الأولى مسترجعات الضرائب الوطنية

تجبى الدولة الموريتانية من مواطنيها أنواعا مختلفة من الضرائب سواء كانت على الأشخاص (١) أو الأموال ، وسواء كانت مباشرة أو غير مباشرة .

والضرائب المباشرة هى التى تتجه إلى المال مباشرة ، سواء كان دخلا أو ثروة ومثالها الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية ، والضريبة على زيادة القيمة العقارية والدخل، أما الضرائب الغير مباشرة فهى التى تصل إلى المال بمناسبة وقائع وتصرفات معينة كتداول المال وإستهلاكه إلى غيرذلك من الضرائب .

وقد قرر المشرع الموريتانى أن يمنح للمجموعات الإقليمية مسترجع من المقادير المتحصلة من الضرائب الوطنية بشكل عام ، دون أن يكلف تلك المجموعات بتحصيلها لما فى ذلك من التجاوز على الإختصاصات المقررة للدولة نفسها.

فالوحدة المحلية مهما كانت شخصية إعتبارية ومهما تمتعت به من إستقلال إلا أنها تبقى ضيقة التصرفات ومحدودة المهام ، ومطلعة بما لا يشكل تعارضا فى جسم الدولة نفسها .

يتم تقرير هذه المسترجعات فى كل سنة بمقرر من الجمعية الوطنية فى القانون المالى،ولا يمكن أن تقل تلك المسترجعات عن ٣٠% ولا تتجاوز ٨٥% من المبالغ المحصلة من الضرائب المحصلة على أرض الولاية،كما نص على ذلك القانون ٠١٦-٦٠ فى المادة ٤٥. ولكن ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم ينص صراحة على هذه المسترجعات إلا بخصوص البلديات وأهمل الولاية ، إلا أننا تأكدنا من أن ذلك عائد إلى إزدواجية الولاية التى تجعلها أكثر قربا من الدولة.

من ناحية أخرى لم يشمل ذلك الإسترجاع كافة الضرائب الوطنية بل عدد الضرائب التى يجرى عليها ذلك المنطق وهى

أولا : ضرائب الجباية الدنيا: **Impot Du Mini Mum Fiscal** بدرجاته الأولى والثانية والثالثة.

ثانيا : ضرائب المنقولات: أوما يسمى الجزية على المنقولات **Contributions mobiliere**.

---

(١) الضريبة على الاشخاص ان يكون الشخص نفسه ان وجوده الآدمى هو محل الضريبة لذلك سميت بضريبة الرؤوس ولقد عرفتها البلاد الموريتانية فى ايام الاستعمار الفرنسى،ولكن تم الاستغناء عنها منذ بداية الاستقلال لما فيها من اهدار للكرامة الانسانية حينما يتخذ الوجود الآدمى وعاء لها.

ثالثا : عوائد الرخص : Les Patentes وهى ضريبة سنوية تدفع من قبل التاجر أو الصناعى أو الحرفى ، وقد إستبدلت اليوم بالضرائب المهنية على الذين يمارسون نشاطا مهنيا يحقق رقم أعمال يزيد على ثلاثة ملايين أوقية بالنسبة لبائعى البضائع ، أو مليونا ونصف بالنسبة لأصحاب الخدمات.ولقد أنشأ القانون الضريبى نوعين من الضرائب المهنية على النقل،الأولى خاص بجماعة انواكشوط وانواذيبو ، والثانى يطبق على النقل فى البلديات الأخرى.(١)

رابعا : ضرائب العقارات مشيدة أو غير مشيدة.

خامسا : الأتاوات الخاصة Redevances Speciales.

الفقرة الثانية الضرائب الإضافية

بسخاء كبير فتح المشرع الموريتانى الباب على مصراعيه لسد أى نقص فى التمويل المحلى فبالإضافة إلى نسبة المسترجعات من الضرائب الوطنية يمكن أن تفرض المجموعة الإقليمية مبالغ فى شكل ضرائب وتأخذ تلك الضرائب شكلين :

أولا : الضرائب المستقلة (الضرائب المباشرة)

وهى ضرائب مستقلة عن الضرائب الوطنية تخضع فى تقدير وعاءها للمجموعة الإقليمية ذاتها.

وسواء إعتمدت فى ذلك أية طريقة كطريقة المظاهر الخارجية أو طريقة الإقرار.(٢)

ولكن المشرع الموريتانى دائما ما يتبع طريقة بسيطة تسمى طريقة التقدير الإدارى وهى التى تتولى الإدارة الضريبية نفسها حصر وتقدير عناصر المادة المفروض عليها الضريبة ، ولكنه مع ذلك لجأ فى كثير من الأحيان إلى إحدى حالات طرق التقدير بعينها ، وهى التى يكون فيها المشرع قد وضع الأساس الذى يتم بناء عليه التقدير ، بحيث لا يكون على الإدارة إلا تطبيق هذه الأسس والوصول إلى قيمة المادة المفروض عليها الضريبة. (٣)

ولقد حدد القانون ٠٠٤ – ٩٠ تلك الضرائب كما يلى :

١– ضرائب على القطع الأرضية : المخصصة لزراعة الحبوب والأشجار المثمرة ويتم تحديد أو تقدير الضريبة عن طريق مداولات المجلس المحلى،ولايمكن أن تتجاوز ١٠٠أوقية للهكتار الواحد يتم دفعه فورا أثناء عمليات الإحصاء.

٢– الضريبة على الأشخاص : سواء كانوا طبيعيين أو إعتباريين ، وكما قلنا سابقا فإن القانون الموريتانى قد تخلى عن ضريبة الرأس ولذلك فإن هذه الضريبة تنصب على الأشخاص الطبيعيين الذين يزاولون نشاطا مهنيا بدون راتب ، ويعفى من ضريبة المهنة الأشخاص الطبيعيون بإستثناء الناقلين الذين يستجيبون للشروط الواردة فى المادتين ٢٤–٢٧ اللتين تحددان مجال تطبيق النظام الجزافى ، مع مراعاة عدم إختيارهم لنظام الربح الحقيقى المبسط على الأرباح الصناعية والتجارية.

---

(١) المادة ١ من المقرر رقم ١٤٠ بتاريخ ١٩٩٠/٧/٢٥ على ان تنوع ضريبة النقل الحضرى بين المدن يوزع لصالح البلديات التى تصنف الى ثلاث فئات تتضمن الفئة الاولى :١٩ جماعة ولها نسبة ٥٠% من المتنوج، تتضمن الفئة الثانية ٤٤ جماعة ولها نسبة ٣٠% من المنتوج،اما الفئة الثالثة فتضم ١٤٥ جماعة ولها نسبة ٢٠%.

(٢) طريقة المظاهر الخارجية باستنباط دخل الممول من عدة مظاهر خارجية،قيل انها تنبئ عن هذا الدخل.وهى القيمة الايجارية لسكن الممول وعدد مافيه من نوافذ وعدد مايمتلكه من خيول الى غير ذلك، وطريقة الاقرار التى تعتبر اكثر الطرق استخداما حديثا،فالممول نفسه هو خير من يدلى بالمعلومات عن قيمة مالديه من مادة خاضعة للضريبة.

(٣) ومثالها تقدير وعاء الضريبة على انتاج السكر التى كانت مطبقة فى فرنسا قبل الغاؤها سنة ١٩٠٣ فقد وضع المشرع الفرنسى اساسا للتقدير مقتضاه ان كل ٧ كلغ من السكر يتم بترها من ١٠٠ كلغ من السعر.

كما يعفى منها الدولة ومصالحها والجماعات الترابية و المنظمات الإنسانية والخيرية والمؤسسات العامة.

وتتكون هذه الضريبة من حقين أحدهما ثابت والآخر نسبي ، ويشكل الأول نسبة من الربح Chiffre d'affaires المنجز خلال السنة الحالية في النطاق الإقليمي للبلدية . أما الحق الثاني فهو يمثل ٥% على القيم الإيجارية للمكاتب ، المخازن ، المتاجر، المصانع ، الورش ، أراضي المستودعات ، الموانئ ، أو أية أماكن تؤدي دورا في الخدمة المهنية المفروض عليها ضرائب وهو لايمكن أن يقل بأي حال من الأحوال عن ربع الحق الثابت .

٣- الضرائب على العقارات المبنية (١) : ويتم تأسيس هذه الضريبة على قيمة الإيجار مما يعني أن المشرع في بعض الأحيان يتخلى عن القاعدة الأصلية (قاعدة التقدير) ويلجأ إلى قاعدة أو طريقة المظاهر الخارجية وتنقسم كالآتي :

البيانات	%من الإيجار
- المباني المخصصة للسكن من طرف أصحابها	٣%
-المباني المؤجرة أو الشاغرة	١٠%
-المباني المعطاة للسكن مجانا أو تلك المخصصة للأعمال المهنية	٩%

٤- ضريبة النقل : يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون أو الإعتباريون الذين يزاولون مهنة نقل الأشخاص والبضائع وكذلك مالكوا السيارات القابلة للتحميل بأكثر من طنين ، وتتراوح هذه الضريبة ويختلف هذا التراوح بينما إذا كانت في انواكشوط وانواذيبوا أو كانت في مجموعات أخرى .

فسيارات النقل في انواكشوط وانواذيبوا السياحية ضريبتها ١٠٠٠٠أوقية إذا كانت تتسع لـ ١٠ مقاعد، أما إذا كانت خارجهما وتقل عن ١٠ مقاعد فهي ٢٥٠٠ أوقية .

وإذا كانت تزيد عن ١٠ مقاعد فهي في انواكشوط وانواذيبوا ٢٠٠٠٠ أوقية،وفي غيرها ٥٠٠٠ أوقية.وفي خارج انواكشوط وأنواذيبوا تتراوح الضريبة بين ٨٠٠٠ أوقية للسيارات التي تقل حمولتها أو تساوي ٨ طن،و٢٥٠٠٠ أوقية للسيارات التي تزيد حمولتها عن ١٢ طن.

وفي إطار الحمولة كذلك في انواكشوط وانواذيبوا تتراوح ضريبة الحمولة بين ٨٠٠٠ أوقية للسيارات التي تستطيع نقل ٨طن أو أقل،و ٣٥٠٠٠ أوقية للسيارات التي تستطيع حمل مايزيد على ١٠ طن.

٥- الضرائب على الحيوانات : حددت المادة ١٧٩ من قانون الضرائب الضريبة المفروضة على المواشي كالآتي :

١- الأبقار	١٠٠ أوقية للرأس
٢- الخيول	٦٠ أوقية للرأس
٣- الجمال	١٥٠ أوقية للرأس
٤- الحمير	٥٠ أوقية للرأس
٥- الضأن والماعز	٢٠ أوقية للرأس

(١) ويعفى من الضرائب العقارية : المباني المخصصة لاستعمال مهني او صناعي او تجاري او حرفي او التي تخضع لحق نسبي من ضريبة المهنة؛المباني المستعملة لممارسة نشاطات المدنيين الخاضعين للرسوم البلدية – المباني المستعملة للاستغلال الزراعي – المباني المستعملة لسكن تلامذة المدارس – المباني المستعملة للمستشفيات والمراكز الصحية بإستثناء المباني المخصصة لسكن العمال – مكاتب الموظفين العموميين – الشركات والمؤسسات ذات الطبيعة الخصوصية.

٦- ضريبة السكنى : يتم تحديد هذه الضريبة من طرف المجلس البلدى سنويا ، وهى تشمل المبانى المستخدمة غير الخاضعة للضريبة المهنية،ويعفى منها الدولة،والولايات،والبلديات،والمؤسسات ذات الطابع الإدارى،والسفارات والممثلون الدبلوماسيون،بشرط أن تكون دولهم تمنح إمتيازات للدبلوماسيين الموريتانيين ، وتعفى كذلك الهيئات ذات النشاط الخيرى الانسانى وهيئات الرعاية ، أما الأشخاص المسيرون لها فيخضعون للضريبة بالنسبة لأماكن سكنهم.(١)

ثانيا : الضرائب الإضافية

وهى عبارة عن حق المجموعة الإقليمية فى إضافة سنتيمات على الضرائب الوطنية (٢) المحصلة فى تراب المجموعة ، ولا يتعارض فرض زيادة هذه السنتيمات على الحصة المقررة من مسترجعات الضرائب الوطنية،إذ يعد هذا الإجراء أحد التقديرات الخاصة بالمجموعة .

فعندما تدرك أن المسترجعات والضرائب الخاصة بالمجموعة لايمكن أن تغطى إنفاقها ، فإنها تلجأ إلى إشعار الدولة بأنها تنوي مثلا فى هذه السنة زيادة سنتيمات معينة على ذلك .

ويمكن أن ندرك أن المشكلة ليست بذلك التعقيد الذى يمكن أن يظهر لأول وهلة ، حيث أنها لن تقوم هى مباشرة بتحصيلها ، بل إن الطريقة التى يتم بها تحصيل الضرائب الوطنية على أراضى المجموعة الإقليمية سوف تحصل هى بها وفى نفس الوقت .

وقد لعبت هذه الضرائب الإضافية دورا كبيرا فى خلق موارد مالية صافية تعطى للمجموعة الإقليمية القدرة على تنفيذ بعض أغراضها ومشاريعها المحلية ، لذلك فإن المجموعة الإقليمية تختار المجال أو الوعاء الضريبى الأكثر إنتشارا و حجما ليكون العائد أكبر ، لذلك كانت هذه الضرائب الإضافية على الضرائب الجبائية (درجة ١،٢،٣) ، وعوائد المنقولات وضرائب العقارات مشيدة أو غير مشيدة ، وعلى الرسوم المقررة على المواشى ، وضرائب القطع الأرضية والضريبة على الأشخاص ، والضريبة على المبانى .

ولكن يجب ملاحظة أن المجموعة الإقليمية لايمكن أن تقيم ضرائب إضافية إلا على الضرائب التى تحصل على مسترجعات منها ،أما الضرائب التى لاتمنحها الدولة منها عائدا فلا يمكن بأى حال أن تضيف عليها شيئا.

الفرع الثانى الرسوم

الرسم هو مبلغ من النقود تجبيه الدولة أو إحدى السلطات العامة مقابل منافع أو خدمات خاصة أدتها لهم ، ومن هذا التعريف يتبين أن الرسم يحتوى على عناصر ثلاثة :

١- أنه مبلغ من النقود شأنه شأن غيره من موارد المجموعة الإقليمية حيث فرضته ظروف التطور الإقتصادى .

(١) المادة ٢٤٧ من قانون الضرائب الوطنى.

(٢) ففى فرنسا وجدت هذه الضريبة نتيجة لمحاولات التطوير التى قامت بها اللجان كلجنة caillaux ١٩١٠ لجنة Bocquet سنة ١٩٢٠ ولجنة Auband سنة ١٩٣٦ وحتى بعد الحرب العالمية الثانية كلجنة Mondon وقد اثارت السنتيمات المناقشة كثيرا من النقد وقد كانت قبل الحرب العالمية الثانية تشكل مامقداره ٣٨% من اجمالى الموارد المحلية ولكنها عجزت عن الاحتفاظ بذلك المعدل فيما بعد انظر د. كامل بربر ،مرجع سابق ،ص٨٨وما بعدها

٢- أنه يجبى كرها فلا يترك لمشيئة الأفراد .

٣- أنه مقابل خدمة خاصة .

والقاعدة العامة أن المجموعة الإقليمية عليها أن تسير مرافقها بإنتظام وإضطراد من أجل منفعة جميع المواطنين ، وتغطى نفقات هذه المرافق بما تحصل عليه من إيرادات أهمها الضرائب ولكن يحدث فى بعض الحالات أن يستفيد عدد معلوم من المواطنين فائدة خاصة من نشاط المجموعة الإقليمية ، وعندئذ ترى أنه من اللازم على هؤلاء المواطنين أن يدفعوارسوما مقابل ماتميزوا به من خدمات إضافية .

وتلعب الرسوم دورا هاما فى تمويل المجموعات الإقليمية نظرا لتعدد أنواعها وأسبابها ووقائعها وقد عرفت القوانين المنظمة للإدارة المحلية أنواعا مختلفة من هذه الرسوم :

الفقرة الأولى　　　الرسوم البلدية

عرفت الرسوم البلدية Les Taxes Communales نوعا من التغير إلى حدما، سواء فى النوعية أو القيمة وأهمها :

أولا : الرسوم المعروفة بالتعريفة الشهرية التى هى رسم يفرض على الأشخاص الذين يخضعون لنظام جزافى بسبب أن نشاطاتهم المهنية سواء كانت بيع بضائع أو خدمات لاتحقق الرقم الذى يجعلها خاضعة للضريبة المهنية .

وقد صنفها المشرع إلى ثلاث فئات حسب أهمية البيانات والمخزون والمعدات والعمال والزبائن والقدرة على أداء الضريبة

ثانيا : الأتاوات مقابل الخدمات وغرامات الشرطة ونواتج العقارات(١).

الفقرة الثانية　　　الرسوم على الحيوانات

هذه الرسوم كانت ولازالت فى بعض المجموعات الاقليمية من أهم مواردها ، إذ أن التطور العمرانى والإقتصادى حديث وجزئى على إقليم الدولة مما يجعل العديد من المجموعات غير قادرة على تمويل موارده من الأنشطة التى يقوم عليها ذلك التطور ، ولم يكن فى الإمكان إلا ماهو كائن من الحيوانات بأعدادها الغفيرة وبجميع مايتعلق بها كما يلى :

أولا : الرسوم على رؤوس المواشى .

ثانيا : الرسوم على المواشى المحجوزة .

ثالثا : رسوم محابس الحيوانات ومكان بيعها .

الفقرة الثالثة　　　الرسوم على شغل الامكنة العمومية

أولا : الرسوم على الأسواق .

ثانيا : الرسوم على المعارض .

ثالثا : الرسوم على المذابح والمتطلبات الصحية المفروضة عليها.

رابعا: الرسوم على المعسكرات وضرب الخيام Campement

خامسا: الرسوم على التوقف والإيجار على الطرق العمومية والموانئ والأرصفة النهرية وغيرها من الأماكن العمومية وعلى السيارات سواء خاصة أو أجرة .

---

(١) التعميم رقم ٠٠٨ بتاريخ ١٩٨٩/٠٨/١٢ موجه من الامين العام لوزارة الداخلية الى ولاة الولايات ومندوبى الحكومة.

الفقرة الرابعة رسوم الإسكان

وهى التى يدفعها الأشخاص الذين يملكون أبنية غير خاضعة لضرائب محلية وغير المخصصة لأغراض مهنية ، وتحسب على أساس قيمة الإيجار المستوحاة من سجل المساحات بالنسبة للأبنية الخاضعة للضريبة.

الفقرة الخامسة الرسوم المتعلقة بالعقود

سواء كانت متعلقة بالعقود الإدارية أو المدنية.

الفقرة السادسة رسوم فى شكل غرامة

إذا كان الرسم لا يدفع إلا نظير مقابل معين كخدمة أو سلعة فإن الغرامة تدفع نتيجة الإخلال بالثوابت،لذلك فإن القانون الموريتانى أصبغ على هذه الغرامات وإن كانت محدودة التوزيع بين الموارد صفة الرسم وتتحصل عليها المجموعة الإقليمية بطريقتين :

أولا – الطريقة الغير المباشرة :

كنسبة ٦٠% من مداخيل الغرامات المقررة من طرف محاكم الجنح أو الشرطة و المخالفات والجرائم التى تقع على تراب المجموعة الإقليمية.

و غرامات الشرطة التى تفرضها على الأشخاص المتنازعين ، أو الأموال والأسواق وغير ذلك.

ثانيا – الطريقة المباشرة : كغرامات النظافة التى تفرضها المجموعة الإقليمية على سكان المنازل فى الأحياء على عدم التزامهم بمقتضيات النظافة.

ويمكن القول أن القانون الموريتانى لم يواكب القوانين الحديثة فى تخليها عن الرسوم بشكل عام ، وإن كان قد سجل بعض التخلى حيث تم تحويل رسم الإسكان إلى ضريبة مباشرة تفرضها المجموعات الإقليمية وقد يكون ذلك مرده إلى ضعف الانشطة وعدم قدرها على تحمل الوعاء الضريبى أكثر من كونه تخلى ، وإلا فكيف يبقى القانون على رسوم انتقال السلع من مكان الى آخر داخل الدولة ورسوم المرور على الطرق.

إن المشكلة التى لم تعرفها المجموعات الإقليمية فى موريتانيا ولم تطرحها كقضية يجب النظر فيها مع السلطات المانحة لرخصة تحصيل الموارد ، أن الرسوم تتسم بعدم المرونة وعدم الغزارة فى الحصيلة وهما خاصيتان مهمتان بل ولازمتان فى أى مورد يعتمد عليه أى نظام مالى يريد أن يغطى نفقاته ويؤمن إحتياجاته.

ونحن نخشى إذا تمت زيادة سعر الرسم من قبل المجموعات الإقليمية كحل وحيد فى ظل المشاكل المالية التى تعيشها ، أن ينصرف الأفراد عن طلب الخدمة مما ينجم عنه من نقص فى جملة الحصيلة.

إلا أن هذه المجموعات تحاول أن تقنع نفسها بأن الإبقاء على الرسوم كمورد إستراتيجى يعود إلى أنه لايمكن التهرب من دفعه بالمقارنة مع الضريبة التى لايتم دفعها فى موريتانيا إلا نادرا،وكأن الرسم هو أضعف الإيمان.

كما يجب التنبيه إلى أن البلديات بصفة خاصة عرفت الأتاوات التى هى إقتطاع إجبارى يفرض على بعض المواطنين لتغطية تكاليف التحسينات التى يقام بها لبعض الممتلكات بهدف تحقيق النفع العام ، كإنشاء طريق يضفى على المناطق المشقوق بها أهمية كأن يؤدى الى رفع سعرها ، وتتمتع بها البلديات نظير الخدمات التى تأديها كالإنارة العمومية أو المياه

أو المجارى أو أى مرافق أخرى ،كما عرفت كذلك الغرامات وهى التى تفرض من طرف العمدة على المخالفات وهـو يمارسها بوصفه شرطة بلدية.

الفرع الثالث الإيرادات غير ذات الطابع الضريبي

يظهر القانون المنظم للادارة المحلية مدى قدرة المجموعة الإقليمية على تمويل نفقاتها بكافة الطرق عن طريـق إعطاءهـا الوسائل والإمكانيات لذلك.

وتتجلى تلك القدرة فى عدم الإعتماد فقط على الإيرادات المحصلة من الضرائب والرسوم والإتاوات والغرامات ، بل إن هذه المجموعات تستطيع عن طريق تصرفاتها وإمكانياتها الخاصة سواء المادية منها أو خدماتها المتنوعة ، أن تحصل علـى موارد وليست هذه الموارد بأقل من غيرها من الموارد الضريبية .

وقد صنف القانون الموريتانى تلك الإيرادات التى لا تحمل طابعا جبائيا فى :

الفقرة الأولى الصندوق الخاص بالمجموعات الإقليمية

كان لسنوات الجفاف المتتالية نصيب الأسد من المسؤولية عن الشح فى الإمكانيات المادية الـتى شـهدتها المجموعـات الإقليمية،فقد تقلصت أعداد المواشى التى كانت رسومها موردا هاما من موارد الميزانيات الجهوية المحليـة ، ولذلـك تم تعليقها فى سنة ١٩٧٣ بموجب القانون المالى ومنذ ذلك الحين تم إنشاء صندوق للتمويل المحلى.

كما عزز دور ذلك الصندوق بالنص عليه فى القانون ١٤٤-٨٠ الذى جاء فى مادته ٢٧ : أن صندوق التدخل الظرفى Le fonds d'intervantion conjoncturelle يحل محل المداخيل المحصلة من المواشى(١) .

كما نص القانون ٢٨٩-٨٧فى المادة ٧٠ : أن تساهم البلديات فى تمويل صندوق للتضامن البلدى،ولكن مثـل هـذه الصناديق التى ذكرها المشرع مازالت أهميتها والنظرة إليها غائبة ، فهى تمول فى شكل إدخار والجماعات الإقليمية لا تجد ما تنفقه فى الأساس. كما أنشأ سنة ١٩٨٩ صندوق للتضامن القروى، والطبيعة العامة لتمويل هذه الصناديق أن تدفـع كل مجموعة إقليمية (ولاية أو بلدية) نسبة من مداخيلها المتحققة.

وهذه الصناديق كثيرا ما تتوقف عن دورها فى تمويل المجموعات الإقليمية بالموارد المالية نظرا للاسباب التى قلنا سـابقا ، ولنأخذ مثالا على ذلك صندوق التضامن البلدى الذى بلغت جملة إيراداته فى أحسن السنوات ٩,٢٦ مليون أوقية سنة ١٩٩٥،وحينها لم تشارك فيه إلا أربع بلديات هما : روصو٥,٨مليون ، كيفة ١,٥ مليـون ، تجكجـه ٠,٨ ، لعيـون ٠,٧وهذا المبلغ تراجع ليبلغ فى السنة الموالية حوالى ٣ ملايين أوقية.

ولكن ذلك لا يعنى إهماله والنظر اليه بالمقارنة مع مداخيل الموارد الأخرى فالمشرع الموريتانى يبقـى عليـه كمواكبـة للتشريعات الأخرى ويطمح كما نطمح معه فى أن يجد هذا النص تطبيقا حقيقيا له وإثراء فمن يدرى.

الفقرة الثانية دخول ممتلكات المجموعة الإقليمية

إنطلاقا من أن المجموعة الإقليمية شخص إعتبارى له ممتلكات خاصة به وذمة مالية فإن المشرع أقر له بتلك الممتلكات فى القانون.

---

(١) كان المرسوم رقم ٠١٩-٨٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٢/١٢ قد أنشأ مجموعة من الصناديق هى :١-صندوق التضامن المشترك بـين الولايـات وتمنح موارده بالمناوبة الى ثلاث او اربع وحدات ادارية لامركزية حسب الأولوية ٢-صندوق التضامن المشترك لشراء المواد الحيوية تستخدم مـوارده فى شراء المنتوجات الصيدلية والبيلوجية لمكافحة الاوبئة الحيوانية -٣- صندوق الولايات المشترك للحماية المدنية وتغذيه مساهمات الولايات بنسـبة ٢٠% من مواردها العادية ويديره مدير الحماية.

وبصراحة فإن هذا الجانب لم يلق من القوانين ماكنا نتوقعه بخلاف القانون البلدى ٢٨٩-٨٧ الذى أسهب وفصل فيه ولم يكتف بالمرور العابر عليه كما فعلت بعض القوانين ، وإن كان ذلك العبور يعود فى حقيقته الى الازدواجية التى عرفتها المجموعة الإقليمية اليتيمة فى الفترة من ١٩٦٨ - ١٩٨٦ والتى يصعب فيها التمييز بين ما تملكه الادارة المحلية وما تملكه الإدارة المركزية وبالذات فيما يتعلق بالمسائل المالية.

إن دخول أو إيرادات الأملاك المحلية يمثل ما يمكن إعتباره موارد ذاتية بالمعنى الصحيح أى تلك التى تستقل المجالس بتحديد الواقعة المنشأة لها وطريقة تقديرها وتحصيلها بمعرفة الأجهزة المحلية ذاتها (١).

ولقد نظمت ذلك المواد من ٨٢ الى ٨٧ من ٢٨٩-٨٧ ويتضح منها أن أملاك البلدية تنقسم الى:

أولا : الدومين العام LE Domaine Public

الذى يتكون من الأملاك العقارية المخصصة لمرفق عام بلدى كالشوارع البلدية ومبانى المدارس الاساسية ، ومستشفيات الأمومة والمستوصفات ، والمقابر ، والأسواق والحدائق ، والمتنزهات ومبانى الخدمات البلدية ، والتجهيزات الثقافية والرياضية والدينية المخصصة لها.

كما يتكون من الأملاك الملحقة بالدومين العام بمداولات المجلس البلدى، والحقوق المترتبة على إستغلال هذه الأملاك العقارية والملحقةوالتى هى أحد هذه الموارد المهمة فى تمويل المجموعات الإقليمية ، ولأهميتها تلك سواء كممول أو كأساس لتحمل الإلتزامات للغير فإن القانون قد منع منعا باتا بيع الدومين العام وعدم خضوعه للتقادم والرهن ،وأن لايترتب عليه أى حق عينى ، وكل ملكية تتصل بالدومين العام غير قابلة للإستلاب مالم تكن ينتمى تخصيصها لمرفق بلدى.

ثانيا : الدومين الخاص Le Domaine Prive

الذى يتكون من كل الأملاك العقارية وغير العقارية التى لا تدخل ضمن دومينها العام.

ويترتب على الدومين الخاص مداخيل عدة ، وهى بإمكانها إكتساب أو بيع أو تبادل الأملاك الملحقة بدومينها الخاص.

كما تستفيد البلدية من دخول الملكيات الخاصة المتروعة لفائدة البلدية وذلك لتحقيق مشروع تعود فائدته عليها .

ويلاحظ أن المشرع قد أعطى للبلدية إمكانيات مادية خاصة بها يمكن إستغلالها للحصول على مداخيل من تسيير نفقاتها بكافة أنواعها.

ثالثا : الدومين المالى Le Domaine Financier

والذى يشمل الأسهم والسندات المملوكة للمجموعة الإقليمية.

الفقرة الثالثة إيرادات الخدمات أو المشاريع المحلية

هذه الموارد تشمل كل مقابل يدفع نظير الإنتفاع بإحدى الخدمات أو المرافق المحلية ، وبالتالى فهى تتميز عن الضرائب بكونها تدفع فقط فى حالات الحصول على الخدمة من المجالات السابقة.

حيث تمتلك المجموعة الإقليمية خدمات متنوعة تقدمها للجماهير ، وبعوائد المشاريع التى تقوم بإدارتها سواء أكانت إجتماعية أو إقتصادية أو ثقافية كحق دخول المتاحف والمكتبات والمسارح ، والمعارض والحدائق وحمامات السباحة ومصاريف الإقامة فى الأماكن الترويحية وغيرها. كما يمكن للمجموعة الإقليمية أن تتنازل عن هذه الخدمات أو المشاريع فى شكل عقود مع الغير ، وأن تستفيد من المداخيل المنبثقة عن ذلك التنازل.

(١) الدكتور كامل بربر ، مرجع سابق ، ص ٨٩

المطلب الثانى　　الموارد الإستثنائية

لقد جارى القانون الموريتانى نظراءه فى النص على مصادر خارجيه تمكينا للمجموعة الإقليمية من مواجهة أعبائها المحلية فى كل الأحوال ، خاصة إذا شعرت بتدنى مستوى الموارد العادية وكأن المشرع مصمم على قدرة هذه المجموعات الدائمة فى تمويل أنشطتها المختلفة ومواجهة المتطلبات المحلية المتزايدة والملحة.

ويتضح البناء القانونى لتلك الموارد على الشكل التالى :

الفرع الأول　　الإيرادات الوقتية أو الظرفية

أعطى المشرع الموريتانى للمجموعة الإقليمية إمكانية الإستفادة من بعض الإيرادات التى تخرج عن كونها عادية ، وهذه الإيرادات إما أن تكون وقتية كالإستفادة من التظاهرات الثقافية والمعارض إلى غير ذلك من الإيرادات التى لا تعرف الديمومة وإنما قد تعرف التكرار.

كما يمكن الإستفادة من الإيرادات العرضية التى تبرز بغير سابق إنذار.

ولعل المشرع يعطى بذلك للمجموعة الإقليمية مواكبة كافة الأنشطة التى تعرفها الوحدة المحلية سواء كانت بإستمرار أو عرضية.

وهى بذلك تلاحق الإيرادات بجميع أنواعها مهما كانت ومتى كانت مما ينعكس إيجابا على تلبيتها لحاجيات المواطنين المحليين.

الفرع الثانى　　القروض

القرض عبارة عن مبلغ من النقود تأخذه المجموعة الإقليمية من الغير كالأفراد والمصارف والمؤسسات مع إلتزامها بدفع فوائد عن هذا المبلغ ورده دفعة واحدة أو على أقساط حسبما يتم الإتفاق عليه.

ولم يحدد المشرع الموريتانى أنواع القروض التى يمكن إقتراضها من قبل الجماعة المحلية ، ويظهر للمتمعن أنه ترك المجال مفتوحا وبالتالى يمكن أن تكون هذه القروض داخلية أو خارجية ، ويمكن أن تتم عن طريق الإكتتاب العام أو المصرفى ، ولكنه فى المادة ٣٢ من القانون ٢٨٩-٨٧ فرض المصادقة المشتركة من وزيرى الداخلية والمالية لكى تكون هذه القروض نافذة وهو ما يعنى أن المشرع لا يميل إلى أن تلجأ هذه المجموعات للقروض دائما إذ أن تقدير الوصاية لهذه القروض يجعلها تضع ألف حساب قبل الإذن بالإقتراض وهذا ما خرج عنه القانون ٢٤٣-٦٨ حينما أعطى مبلغا لا يمكن إقتراضه إلا بمصادقة الوصاية وهو مايعنى أن مادون ذلك يمكن إقتراضه دون قيد وهذا القيد يمتاز بنوع من الإجحاف إذ كان من الأجدى أن تتناول القوانين القيود دون ربط ذلك بموافقات شخصية وإنما حسب معايير محددة ، وهو ما إنتهجته بعض القوانين كما هو الحال فى فرنسا التى تشترط لحصول مجموعة محلية على قرض إستيفاء الشروط التالية :

١- ألا تتجاوز مدة القرض ٣٠ سنة.

٢- أن تكون قيمة الدين إن كان لوحده أو مضافا للديون السابقة له - إن وجدت والتى لم تسدد -مساويا للعائد العادى من الموارد.

٣- إذا ما تعلق الأمر بقرض لإنجاز أعمال فإن العمل ينبغى أن تكون قد تمت المصادقة عليه من طرف السلطة المختصة.

٤- مصادقة ممثل الدولة فى المقاطعة تكون لازمة ، إذا كانت قيمة الدين تتجاوز الموارد العادية أو كانت المدة تتجاوز إثنى عشر سنة.

٥- إذا كانت مدة القروض تتعدى ٣٠ سنة يلزم الحصول على موافقة مجلس الدولة.

وفى مصر فإن القانون نص صراحة على أنها أحد الموارد المالية للمركز فى المادة ٥/٤٣ وللمدينة فى المادة رقم ١١/٥١ والمادة ٧/٦٩ للقرية أما المحافظات فلم يرد النص على القروض صراحة وإن كانت المادة رقم ٣٦ قد نصت عليها ضمنيا وتنبنى على القواعد الآتية فى قانون الادارة المحلية المصرى.

١- لا يجوز للوحدات إبرام أى قرض إلا بعد موافقة مجلس الشعب.

٢- يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة أن يقترض للقيام بمشروعاته بشرط ألا يجاوز حد المديونية ٤٠% من المجموع السنوى للايرادات الذاتية للمحافظة أو للوحدة المحلية التى تنشأ فيها هذه المشروعات ، ولا يجوز زيادة هذه النسبة أو الإقتراض من جهة أجنبية الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء(١).

وما يعيق القروض فى موريتانيا هو غياب مؤسسة قرضيه جماعية متخصصة حالت دون تأسيس نظام خاص بالقرض الجماعى ، وبالتالى يتعين من الضرورى تطوير هذا المورد الذى يمكن الإعتماد عليه لتسوية الكثير من المشاكل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

الفرع الثالث الهبات والمساعدات

من بين الموارد الإستثنائية للجماعات المحلية المساعدات بمختلف أنواعها،والهدف من تقديم هذه الايرادات هو منح المساعدة للجماعة قصد الوصول بمستوى الأداء فى الخدمات التى تأديها الجماعة للسكان الى الحد الأعلى المطلوب ، كما يقصد بها تشجيعها على تحسين خدماتها إضافة إلى تمكين الجماعات ذات المردودية المالية المحدودة من موازنة إيراداتها مع نفقاتها وحتى الى تحسيس هذه المجموعة بأهميتها فى النظام المحلى والضرورة بقائها قائمة قادرة على سد حاجيات المواطنين.

وقد عرف القانون الموريتانى أنواعا مختلفة من هذه الايرادات هى :

الفقرة الأولى الهبات والوصايا Les Dons

وهى مبالغ مالية أو عينية تتنازل عنها إحدى الشخصيات سواء أكانت إعتبارية أو طبيعية،وتلعب دورا أساسيا فى إسعاف المجموعة الإقليمية وهى عقد بالإرادة المنفردة وقد يصنف انه من الايرادات الظرفية حيث لا يمكن توقعه قبل الإعلان عن الهبة من الواهب،كما أن الوصية هى هبة بموجب وصية من أحد الاشخاص للمجموعة الاقليمية.

إن القانون الموريتانى لم يفصل فى تلك الأحكام الخاصة ، إلا أنه رهن قبول الهدايا والوصايا بمصادقة سلطة الوصاية.

الفقرة الثانية المساعدات

تتصدر الخزينة المركزية المكانة الأولى لتقديم الإعانات والمساعدات ومن ثم تأتى الصناديق المخصصة لذلك،وتتألف من المشاركة المالية أو المادية لهيئة تمويل أو غيرها من المانحين فى إنجاز مشروع محلى حضرى أو تجهيزه،يهدف الى تلبية حاجيات السكان والتحسين من ظروفهم المعيشية وتثبيتهم فى أماكنهم الأصلية.

أما بالنسبة لمقدار الإعانة فقد بقيت غامضة حيث لم تراعى فيها على ما يبدوا لا العوامل الديموغرافية ولا الخصائص المالية

(١) د/صلاح الدين فوزى ،مرجع سابق ،ص٢٦٣ومابعدها.

للجماعات ، على عكس ما عرفه القانون الفرنسى الذى ينظر إلى المصروفات الفعلية للمجالس المحلية أو إلى المصروفات التى يطلب إعانتها على أن يترك لكل وزارة أو هيئة تمويل مانحة وضع هذه القواعد على ضوء ظروف المجالس المحليـة[١] وهو ما يفتقده الأسلوب الموريتانى فى توزيع هذه الإعانات والمساعدات من الدولة ففى سنة ١٩٩٤ تم تخصيص مبلـغ ٢٦٥ مليون أوقية لتمويل الصندوق الجهوى للتنمية الذى إستفادت منه ١٠٠ بلدية ويتضح من الأساس الذى قام عليه التقسيم (المقاطعات) أن مقاطعة تشيت وسيلبابى لا تتجاوز حصتهما ٤٣,٠٧٩ أوقية فى حين يصـل البعـض إلى ١١ مليون أوقية مما يعنى أن الجماعات الأكثر غنى كانت أوفر حظا من الجماعات الأكثر فقرا[٢] وفى إهمال القانون الموريتانى لتوضيح تلك المعايير إتضح ما يلى :

أولا : أن توزيع المعونات والمساعدات الممنوحة من ميزانية الدولة والهيئات الأخرى تم على أساس المقاطعات الإدارية ، كالمعيار الوحيد المتاح لعدالة هذا التوزيع ولو شكليا.

ثانيا : نتج عن غموض التوزيع أن الجماعات الأكثر غنى كانت أوفر حظا من الجماعات الأكثر فقرا ، ولذلك نطـالب بإعادة النظر فى تنظيم المعونات والمساعدات لكى تصل أو تلبى الهدف منها دون الإكتفاء بالنص عليها فى كافة القوانـين التى نظمت الإدارة المحلية كأحد الإيرادات الإستثنائية .

ثالثا : أن يكون توزيع المعونات والمساعدات على الجماعات حسب إحتياجها ، لأن هذه المساعدات وإن كانت تدخـل فى الإيرادات الإستثنائية وغير العادية إلا أنها ممكنة فى أى وقت،والدولة لا يمكن القول أنها لا تستطيع معرفـة مراكـز الإنتاج ونقاط الضعف فى أى جماعة محلية .

رابعا: كما يجب أن يتم هذا التوزيع دائما على حسب أهمية المشاريع التنموية .

الفرع الرابع إيرادات مختلفة

لقد ذكر المشرع هذه العبارة دون أن يحدد المقصود منها ولكن يمكن أن يفهم أنها العائدات المختلفة عن غيرهـا مـن الموارد الأخرى كناتج إنجاز ممتلكات منقولة أو غير منقولة وكالإيرادات الجارية وفوائض التسيير .

فكلها يمكن أن يداول فيها المجلس الجماعي ويقرها كمورد للميزانية المحلية وهذه الإيرادات المختلفة هى مجـال واسـع وخصب يمكن هذه المجموعات من إيجاد مداخيل مختلفة ومتفاوتة على حسب النشاط المحصل منه وأهميته .

المبحث الثالث نفقات المجموعات الإقليمية

تجاوز القانون الموريتانى غيره فى النص وتبيان النفقات العامة ومقاصدها ليوسع بذلك فكره المالى وعدم إعتبار النفقـات مشكلة إدارية ولكن بالنظر إليها على أنها مشكلة مالية .

والواقع أن معالجة النفقة ذو أهمية كبيرة إذا عرفنا حقيقتها من خلال أنها عبارة عن مبلغ من النقود المحصلة من مـوارد المجموعة تنفقه هذه المجموعة بقصد تحقيق منفعة عامة محلية فالوظائف والمهام الجماعية تتطلب ذلك الإنفاق،إذ هى مكلفـة بتوفير وتهيئة كافة الحاجات المنوطة بها من خلال التشريعات المحلية وتسيير كافة المرافق التى تستجيب لحاجيات المواطنين والتى لا تخضع بطبيعتها ودرجة أهميتها لمسؤولية الدولة.

---

[١] د/ كامل برر ، مرجع سابق ، ص ٩٠

[٢] محمد ولد سيدى محمد ، عرض حول تمويل التنمية المحلية فى موريتانيا ، مقدم فى ملتقى العمد ٢٧ – ٣٠ إبريل ١٩٩٥ ،ص ١٨

وقد عرف القانون الموريتانى أنواعا متعددة من النفقات ليس حسب معيار نوع العمل وطبيعته،ولكن من خلال أهميتـها للمجموعة الإقليمية إنطلاقا من قاعدة الأهم ثم المهم،فأطلق على الأهم إسم النفقات الإجبارية وأطلق على المهم النفقات الاختيارية وبين هذا وذاك أجاز المشرع للمجموعة الإقليمية المساهمة فى الإنفاق إن رأت أن ذلك يخدم كيانها ومكانتـها المحلية أو يساعدها من ناحية على تقديم خدماتها الحاضرة أو المستقبلية.

وسنعالج النفقات فى ثلاث مطالب هى :

المطلب الأول النفقات الإلزامية

المطلب الثانى النفقات الإختيارية

المطلب الثالث النفقات المساهمة

المطلب الأول النفقات الإلزامية

وهى النفقات التى أوجب القانون تكرارها وإدراجها فى ميزانية المجموعة المحلية كل سنة ، وعدم التهاون بالقيام بها لما تشكله من أهمية كبيرة فى المجموعة المحلية.

وقد تباينت وإختلفت هذه النفقات من قانون محلى لآخر حسب حجمها وطبيعتها إلى حد ما،ولكنها رغم ذلك بقيت تعالج أساسا تلك القضايا التى تحتاج إلى القيام بها بصورة ملحة.

وإستقراء لتلك القوانين ومحاولة دمجها يمكن أن نستنتج أن القانون الموريتانى كان يلزم المجموعات الإقليمية (الولايات والبلديات) بالإنفاق على ثلاث مجالات رئيسية هى : JAMAL OULD HAMZA

الفرع الأول نفقات تسيير الإدارة المحلية

المجموعة الإقليمية هى بالدرجة الأولى مؤسسة عمومية لها طابع إدارى،ويقتضى منها ذلك أنها تمتلك طاقما بشريا وخدمات متنوعة على كيانها وأغراضها ويتضح الإنفاق على هذا الوجه فى الشكل الآتى :

الفقرة الأولى مصروفات مصالح المجموعة وموظفيها

ويشمل :

١- صيانة مقر المجموعة الإقليمية والمكاتب ، وحفظ الأرشيف المحلى ، ومصاريف الإشتراك فى الجريدة الرسمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية.

٢- تسيير الحالة المدنية وتسيير مصلحة الصحة،والإشتراك فى إستشفاء العاجزين التابعين للمجموعة عندما يقع هذا الإستشفاء خارج نطاق المجموعة.

٣- إحاطة المدافن بسياج وصيانتها ونقلها إذا إقتضت الضرورة ذلك وفقا للشرط المحددة بالقانون والنظم.

٤- مصروفات مصالح الأمن البلدى التى أستحدثها القانون ٢٨٩-٨٧ .

٥- مصروفات الإعانات المقررة للممتلكات والمداخيل البلدية .

٦ - أجور الموظفين ورواتبهم وتحديد العلاوات المرخص بها لهم ، وأجرة المعاش التى تتحملها المجموعة لمصالح عمالها العقدويين والقانويين وعمال الدورية،وكذلك التعويضات الواجبة للأعضاء عن تكاليف الدورات والنقل ، والتعويضات الممنوحة للقائمين ببعض الوظائف وفقا للنصوص الجارى العمل بها .

الفقرة الثانية نفقات تسديد الديون المستحقة والمصاريف

ويشمل إسترداد القروض والضرائب ودفع الفوائد وإسترداد الديون المستحقة ودفع فوائدها والضرائب المطبقة على الممتلكات الإقليمية .

الفقرة الثالثة نفقات الجباية والتحصيل

وقد فرض القانون الموريتانى على المجموعة الإقليمية إلزاميا نفقات الضرائب،والمداخيل،والرسوم،والعوائد،والأتاوات الجارى تحصيلها لصالح المجموعة الاقليمية .

والمسترجعات والتخفيضات حسب المعدلات المنصوص عليها فى القانون ، ويجب أن يكون ذلك الإنفاق سخيا من أجل أن تكون هذه العوائد على درجة كبيرة من التحصيل لما يعنيه ذلك من تمكين المجموعة الإقليمية من مباشرة مهامها على الوجه الأكمل .

الفرع الثانى نفقات الخدمات والأشغال

يلى نفقات المصالح المحلية نفقات الخدمات والأشغال التى تقوم بها المجموعة الإقليمية لإشباع حاجات سكانها،ويجب أن نذكر أن هذه الخدمات والأشغال قد يعجز القانون عن حصرها فى أغلب الأوقات،والدليل على ذلك أنه إعتمد على معيار أهمية هذه الخدمات والأشغال للمجموعة المحلية دون أن يهمل الخدمات الأخرى التى لم ينص عليها ولكنها تبقى خاضعة للإمكانيات المنبثقة عن هذه الخدمات .

ولاتختلف القوانين المنظمة للإدارة المحلية فى نصوصها فى ماهية هذه الخدمات والأشغال إذإتفقت على أنها :

١- صيانة العمارات،ومد المياه،والآبار،والطرق،والميادين،والبساتين .

٢- صيانة المدارس الابتدائية،ومايتعلق بها من كفالات مدرسية وإقامة داخلية .

٣- صيانة المستوصفات .

٤- تكاليف الدراسات والإنجازات المتعلقة بكل مشروع محلى من شأنه أن يساعد فى إنماء المجموعة الإقليمية وخاصة الإجتماعية منها كالمعاقين والعجزة .

٥- نفقات صيانة ونظافة الشوارع والطرق الحضرية والأماكن العمومية المقامة داخل المجموعة الإقليمية والتى لم تكن محل قرار ترتيبى يضعها على الميزانيات غير المحلية .

٦- نفقات الخدمات التى تتحملها المجموعة كالإنارة العمومية،وخدمات المياه،والأسواق،والمذابح،ومكافحة الحريق .

فى حين فرض المشرع الاشتراك الإلزامى على المجموعة الإقليمية فى المساعدة فى الصندوق ،وفى الصيانة الخاصة بمكافحة الحريق،ومصاريف شراء المواد البيولوجية لمكافحة الأمراض الوبائية فى الحيوانات .

الفرع الثالث نفقات مختلفة

لم يذكر القانون ماهية تلك النفقات بالنص ولكن إتضح بالممارسة أنه يقصد بها الإستقبالات التى تقوم بها المجموعة للشخصيات الوطنية والأجنبية والإحتفالات والأعياد ومساعدة المؤسسات الثقافية والدينية والرياضية من أجل إستمرارية هذه الهيئات والرفع من مستواها .

وعلى العموم فإن هذه النفقات الإلزامية يحكمها مبدأ واحد وهو وجوب أن تكون موضوع تحويل للاعتمادات التى تراها سلطة الوصاية كافية .

المطلب الثاني النفقات الإختيارية

إنقسم القانون الموريتاني على نفسه فى تحديد النفقات الإختيارية وأحاطها ببعض الغموض فى كل تفسيريمكن أن يلجأ إليه،فالنفقات الإختيارية فى الأصل هى التى ترك المشرع حرية للمجموعة المحلية فى الإنفاق عليها إلا أن المادة ٤٧ من القانون البلدى ٠١٦-٦٠ حاولت التفريق بطريقة أو بأخرى بينها إذ تقول :إن النفقات الإجبارية هى تلك التى يجب أن تشكل فى الميزانية :

-إماالأن القانون يقررها لجميع البلديات أو لتلك التى تستوفى شروطا معينة .

-إما لأن القانون ترك طابعا إختياريا فى خلق بعض الخدمات العمومية ولكنه فى نفس الوقت يلزم البلديات بالتسجيل فى ميزانيتها النفقات الملائمة مباشرة عندما يتم خلق تلك الخدمات .

ولكن هذه التفرقة تبدوا غير حاسمة إذ أن كل نفقة إختيارية قد تصبح إجبارية عندما يتم خلق تلك الخدمة وكأن كل الخدمات إجبارية وإختيارية فى نفس الوقت .

أما القانون ٢٤٣-٦٨ فقد كان أكثر توضيحا فى مادته ٢٣ وإن كان أكثر إنغلاقا فى نفس الوقت إذ يقول : تكون إختيارية سائر النفقات التى لاتدخل ضمن أحد أنواع النفقات الإلزامية ذات اللائحة المحددة .

وهو مايعنى أن كل نفقة ليست مدرجة فى اللائحة ليست إجبارية،وهذا يأكد ماقلناه سابقا ويوضحه فى أن التعميم الذى أخذ به المشرع الموريتانى فى تحديد الإختصاصات يفهم منه أنه ينصرف إلى هذه النفقات الإختيارية حيث ينص القانون ٢٨٩-٨٧فى مادته ٢٨ : يسير المجلس البلدى بواسطة مداولاته شؤون البلدية ،أما التخصيص و حصر الإختصاص فينصرف إلى النفقات الإجبارية.

المطلب الثالث النفقات المساهمة

لقد نص القانون ٢٤٣-٦٨ على هذه النفقات و أخرجها عن النوعين السابقين (الإلزامية والإختيارية)،فى حين لم ترد فى النصوص المتعلقة بالبلديات.

ولعل القانون يحاول أن يجعل المجموعة الإقليمية فى كل الأوقات قادرة على التعاون مع المصالح الحكومية والمؤسسات والأفراد فى سبيل تحسين واقعها.

وأن لا تكتفى بالإنفاق فقط على الأمور الواردة فى اللائحة المبينة فى القانون وهو ما يسمى النفقات الإجبارية.

فقط نصت المادة ٢٣ من القانون الآنف الذكر على : تساهم الولاية فضلا عن ذلك أى (النفقات الإلزامية والإختيارية) فى إنجاز الأشغال ذات الصالح المحلى ، ولاسيما بناء المطارات الفرعية والمنشآت الصغيرة للهندسة الريفية،والمدارس والمستوصفات البدوية،وإنشاء أجهزة الحريق وحفر الآبار ومد المياه غير المقررة فى برامج التجهيز وشق الطرق والميادين ذات الصالح المحلى.

إن المشرع يرمى إلى القول بأن الإمكانيات المادية للمجموعة الإقليمية قاصرة عن إنجاز هذه الأعمال والخدمات،لذلك فهو يدرجها فى صلب القانون من أجل أن تكون هذه المواضيع موضع إهتمام من قبل المجموعة وعليها أن لا تتردد فى المساهمة مع كل من يحاول أن ينجزها وهو إتفاق ليس إختياريا وإنما كما يبدوا إلزاميا، كما يظهر تسخير الولاية كمجموعة لا مركزية للإدارة المركزية من خلال تواجدها فى كل المشاريع التى تقام على أرض الولاية.

المبحث الثالث الميزانية

الميزانية هى عبارة عن وثيقة مالية تخضع لمساطر وإجراءات محددة تبين التقديرات لنفقات المجموعة وإيراداها خلال فترة قادمة محددة من الزمن.

ولقد وضع المشرع الموريتانى مجموعة من الضوابط والمحددات التى تحكم عملية وضع الميزانية،فأوكل إعدادها كمشروع إلى الجهاز التنفيذى للمجموعة الإقليمية ونقاشها إلى المجلس المحلى،والتصويت عليها فصلا فصلا ومادة مادة فى دورته الأخيرة قبل نهاية السنة.

والميزانية المحلية هى الإطار الذى يدرج ضمنه كل الموارد والتحملات التى تتعلق بالأنشطة الجماعية سواء كانت إدارية أواقتصادية أوإجتماعية.

وتتسم فى النظام القانونى الموريتانى ببعض المميزات نذكرها على النحو الآتى :

الفقرة الأولى عدم حرية المجموعات الإقليمية فى وضع ميزانياتها

لم يطلق المشرع حرية هذه المجموعات فى تحديد قوائم ميزانيتها،فقد جاء فى المادة ٥٩ من القانون ٢٨٩-٨٧: تحدد قوائم الميزانية وطرق تقديمها بقرار مشترك من وزير المالية ووزير الداخلية.ويعود ذلك إلى أن الدولة هى صاحبة التمويل الأكبر فى الموازنات المحلية (المسترجعات من الضرائب الوطنية ، صناديق المساعدات) وصاحبة الإشراف والرقابة والترخيص فى بعض الأحيان.

الفقرة الثانية خضوع الموازنات [illegible] الميزانية العامة

تمتاز أية موازنة مهما كانت بكونها تقوم على أربع قواعد حسب ماورد فى علم المالية العامة وهذه القواعد هى :

أولا – وحدة الموازنة:

ويقصد بها إثبات كافة الإيرادات والنفقات فى محور واحد، ولكن يرد على هذه القاعدة عدة إستثناءات :

١– ميزانيات المشاريع التى لها إستقلال قانونى داخل المحليات وكذا الميزانيات الملحقة للأنشطة وتلك التى ترى المحليات تخصيص إيرادات ونفقات لها بعيدا عن الميزانية المحلية وهى التى يطلق عليها إسم الموازنة الملحقة. (١)

٢– السماح بإعداد موازنة إضافية بغية ضم بعض الموارد الجديدة إلى الميزانية الأصلية.

٣– النفقات المالية المنبثقة من نفقات التسيير فى السنة السابقة.

٤– العمليات الجديدة التى لم يتسنى إدخالها بسبب عوائق مادية أو قانونية.

ثانيا – قاعدة العمومية:

ويقصد بها إثبات كافة الإيرادات والنفقات فى وثيقة الموازنة ، وبذلك تتضح الرؤية للمجالس المحلية فتستطيع معرفة المركز المالى للجماعة وبذلك تتحقق الرقابة الشعبية.

ثالثا – سنوية الميزانية:

وقد ركز عليها التنظيم القانونى لذلك سنعالجها فى مطلب خاص لاحقا.

---

(١) د/مصطفى محمد موسى،التنظيم الإدارى بين المركزية والامركزية(دراسة مقارنة)،الهيئة العامة للكتاب القاهرة ،١٩٩٢،ص١٠٩.

رابعا – قاعدة عدم تخصيص الموازنة : ويقصد بها عدم تحديد إيرادات لمواجهة نفقات معينة،لأن ذلك قد يكون فيه إسراف مما يجعل جهات تحصل على مبالغ أكثر مما تستحق ، ويرد على هذه القاعدة إستثناءات تتعلق أساسا بموازنة الاستثمارات التى تتكون مواردها من القروض والإعانات.

الفقرة الثالثة تشكيل وهيكلة الميزانية

تتشكل هيكلة الميزانية وبنيتها العامة فى القانون الموريتانى على الشكل التالى :

الإيرادات		النفقات	
الجزء الأول	الإيرادات العامة	الجزء الأول	النفقات العادية
الفصل ١	الضرائب	الفصل ١	الحقوق المستحقة
الفصل ٢	الرسوم	الفصل ٢	الإدارة
الفصل ٣	الإتاوات	الفصل ٣	الخدمات والأشغال
الفصل ٤	الحقوق العقارية	الفصل ٤	الخدمات الاجتماعية
الفصل ٥	الغرامات	الفصل ٥	نفقات مختلفة
الفصل ٦	إيرادات مختلفة		
الجزء الثانى	الإيرادات الاستثنائية	الجزء الثانى	الاستثمار
الفصل ١	القروض	الفصل ١	تسديد الديون
الفصل ٢	المساعدات وأموال الإعانة	الفصل ٢	أشغال البنية التحتية
الفصل ٣	إيرادات مختلفة	الفصل ٣	بناء وشراء البنيات
		الفصل ٤	شراء الآلات والتجهيزات

تعميم وزير الداخلية والبريد والمواصلات رقم ٠٠٩ بتاريخ ٧ مارس ١٩٩١ الى الولاة والحكام ورؤساء المراكز الادارية والعمد والامناء العامليـة للجماعات.

وسنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول سنوية الميزانية

المطلب الثانى تنفيذ الميزانية

المطلب الثالث المحاسبة

المطلب الأول سنوية الميزانية

يقصد بسنوية الميزانية ان يتم تقدير نفقات المجموعة الاقليمية وايراداتها لمدة سنة مقبلة، فقد جاء فى المادة ٥٩ من القانون ٨٧-٢٨٩ أنه " تحدد ميزانية البلدية فى كل سنة مالية جميع موارد البلدية ومصروفاتها وترخص فيها".

وتبدأ السنة المالية فى النظام القانونى الموريتانى من فاتح يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر،وتأخذ الميزانية اسم السنة التى تغطيها. كما جاء فى القانون ٨٠-١٤٤:انه لا يمكن لاى نفقة ان تدرج خارج هذه الفترة،وهو مبدأ لم يأخذ به القانون الموريتانى لا قبل هذا القانون ولا بعده.

فى حين أن القوانين كلها تنص على مبدأ واحد،وهو إعطاء فترة تكميلية من أجل القيام بكافة العمليات التى لم يجر إنجازها خلال السنة ،مما ينجم عنه أن السنة المالية لن تنتهى فى الواقع إلا بعد إنتهاء تلك المدة ولا يأثر ذلك فى بداية السنة المالية الجديدة.

وما يمكن ملاحظته أن القانون الموريتانى تراجع فى مدى تلك المدة تنازليا،فبعد أن كانت ٣ أشهر فى القانون ٢٤٣-٦٨ إستقرت على ٤٥ يوما فى آخر قانون ينظم الإدارة المحلية وهو القانون ٢٨٩-٨٧.

وإعتمد القانون الموريتانى إنطلاقا من ذلك الطريقة المسماة حساب التسوية التى تعنى الإعتداد بكل المبالغ التى إلتزمت بها المجموعة وإن لم تدفع خلال السنة المالية المنتهية،وكذلك المبالغ التى نشأ حقها فى تحصيلها ولولم تحصل أثناء السنة وعلى هذا فإن الحساب الختامى للسنة المالية لايخرج إلا بعد تحصيل كافة الإيرادات الخاصة بهذه السنة،وصرف كل النفقات التى كانت مدرجة لحسابها . فالسنة المالية تعتبر ممتدة من ناحية الواقع حتى تنفذ الميزانية تنفيذا كاملا وحتى يمكن ذلك فإن فترة زمنية تضاف إلى السنة المالية ، لذلك جاء فى المادة ٢٥ من القانون ٢٤٣-٦٨: يمنح أجل ثلاثة أشهر للقيام بكافة العمليات التى لم يجر إنهاؤها خلال السنة،وتختتم السنة المالية نهائيا فى آخر يوم من مارس من السنة التالية .

وكذلك المادة ٦٠ من القانون ٢٨٩-٨٧ : تبدأ السنة المالية إبتداء من فاتح يناير وتنتهى فى الواحد والثلاثين من ديسمبر من نفس السنة، إلا أن فترة تكميلية مقدارها ٤٥ يوما يسمح بها خاصة لتسديد المصروفات التى ألتزم بها قبل إنتهاء السنة المالية. وقد وضع القانون المالى حدا أقصى هذه الفترة التكميلية يظهر بعدها الحساب الختامى، ومالم يكن قد تم تسويته يرحل إلى السنة المالية التالية ،وهذا هو المتبع فى فرنسا كذلك .

المطلب الثانى تنفيذ الميزانية

إنطلاقا من أن الميزانية هى تقدير سابق لنفقات المجموعة الإقليمية وإيراداتها،فإن تنفيذ هذه الميزانية قد لايخلوا من التعديل والتحوير كإحتمال قائم، ويجب أن نوضح كما أشرنا إلى ذلك سابقا أن إعداد الميزانية مناط بالرئيس فى المجموعة الإقليمية بمعاونة مساعديه والأمين العام للمجموعة المحلية والمحاسب .

من بين طرق أو قواعد الإعداد الشائعة للميزانيات طريقة التقدير المباشر التى يتم من خلالها تجميع البيانات والمعلومات التى يمكن الحصول عليها لتحديد الإيرادات المتوقعة خلال السنة المقبلة .

وطريقة الزيادة السنوية التى يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة على أساس متوسط الإيرادات التى تم تحصيلها فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة)،مع زيادة نسبة معينة تمثل النمو الإقتصادى القومى.

أما الطريقة التى أخذ بها القانون الموريتانى فمقتضاها أن يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة على أساس الإيرادات المتحققة فعلا فى السنة الأخيرة ، مع عدم إدخال أى تعديل على أرقام هذه الإيرادات.إلا إذا كان هناك سبب مأكد يدعوا لذلك،مثل فرض ضريبة جديدة أو زيادة سعر ضريبة قائمة فعلا ، وتسمى طريقة حساب السنة الأخيرة.إذ يتم تقدير الموازنه بعد تحليل التوقعات،ومستوى التحصيل فى السنة السارية التنفيذ، والموازنة السابقة،وكذا نتائج حسابي التسيير والإدارة فى السنوات السابقة،ويتدخل فى الإعداد من سلطات الوصاية التأطير والتوجيه والتدقيق.

والرئيس هو الذى يقوم بتنفيذها والإشراف على ذلك، وهو الآمر الوحيد بالصرف وقد خوله القانون عند التصويت على الميزانية وبعد بداية السنة المالية فرض وتحصيل الرسوم المباشرة المدرجة فى الميزانية وذلك إبتداء من أول يوم من

السنة المالية ولو كانت المداولات التى صادقت على فرض هذه الرسوم تجرى بعد فاتح يناير ، وذلك من أجل أن لايقع تراخي فى التنفيذ وتعليقه حتى تتم المداولات مما يعكس حرص المشرع على مواكبة المنفذ لمقتضيات التنفيذ.

وقد أعطى القانون كذلك للقائم على التنفيذ (الرئيس) جملة من الصلاحيات التى تمكنه من التدقيق وملاحقة التطورات فهو يمسك المحاسبة الإدارية للمداخيل والنفقات ويعد الحساب الإدارى .

ولكن مع ذلك قد لاتحول هذه الإمكانيات دون تعديل الميزانية حسب ظروف معينة،لذلك فإن القانون أجاز تعديل الميزانية أثناء التطبيق بشرط أن تمر بنفس الإجراءات المؤسسة لها ،كما يمكن أن يجرى التحويل من فصل إلى فصل بشرط المصادقة سواء من العمدة أو المجلس المحلى أو سلطة الوصاية.

والتنفيذ يقصد من ورائه بشكل عام موازنة الميزانية،بمعنى أن تكون النفقات العامة على قدر الإيرادات،فلا تزيد النفقات على الإيرادات،ولاتجاوز الإيرادات النفقات فإذا كان هناك عجز أو فائض فإن الميزانية لاتكون فى حالة توازن.ولكن يرى البعض أن عدم الموازنة يقتصر فقط على وجود عجز فى الميزانية أما الفائض فلا يأثر على توازنها،والمشرع الموريتاني يرى ذلك الرأى ،لذلك يفرض تحويل فائض التسيير إلى مداخيل السنة المالية المقبلة مما يعنى تعزيزا للموارد المالية وزيادة فى جدول الخدمات إلى غير ذلك من الإمتيازات.

الفرع الاول تنفيذ الايرادات

إذا كانت العمليات المتعلقة بالميزانية من حيث الإعداد والتصويت والتصديق يجب أن تتم فى وقت محدد وقصير،فإن عملية التنفيذ تتم خلال السنة المالية كلها بدءا بفاتح يناير وإنتهاء بنهاية دجمبر ،بل وقد تزيد على ذلك فى شكل فترة تكميلية .

والرئيس (الوالى والعمدة) هو صاحب الحق فى إصدار سند للإيرادات فى شكل وثيقة إدارية هدفها أن تثبت حقا للجماعة أو دينا عليها لهذا لايقبله المحصل من شخص لايخوله القانون ذلك ، وأى تساهل يعرض المحصل للمسؤولية الشخصية لأنه يعد سندا غير مشروع ،وهذه السندات تبين كل الأمور المتعلقة بطبيعة الدين وقاعدة تصفيته والمبلغ الواجب تحصيله.

والرئيس الإدارى كما قلنا سابقا يمسك المحاسبة بضبطه سندات الإيرادات التى يصدرها بوصفه الآمر بالصرف،والذى من إختصاصه تنفيذ المداخيل والمصاريف، ويعاين الحقوق ويصدر السندات الخاصة بالمداخيل وهو المسؤول عن التصرفات التى يقوم بها.

أضف إلى ذلك أن الرئيس ملزم بوضع الحساب الإدارى بعد نهاية تنفيذ الميزانية،ويجب أن يوضح كل القضايا المتعلقة بالميزانية من حيث التقديرات والإنجازات والإصدارات ، ويجب أن يعرض هذا الحساب على المجلس الجماعى للمداولة فيه أثناء دورته المخصصة للميزانية .

الفرع الثانى تنفيذ النفقات

القاعدة الأساسية التى تحكم التنفيذ فى مجال النفقات هى وجود الإعتماد المالى والترخيص به من الناحية القانونية،حيث لايمكن الإلزام بنفقة إلا إذا كان الإعتماد الضرورى لتسديدها موجود. فقد نصت المادة ٤٧ من القانون٠١٦ – ٦٠على أن القانون قد يعطى مجال إختيارى فى خلق مجموعة من الخدمات العامة ولكنه يفرض على البلديات أن تسجل

فى ميزانياتها النفقات فى اللحظة التى يتم خلق هذه الخدمات، لأن الإعتمادات عندما تسجل بالميزانية المقترحة ليست موضوعة تحت تصرف الرئيس بإعتباره آمرا بالصرف بدون قيود قانونية ومالية، إذ لا يمكن له أن يستعمل حسب مزاجه إعتمادا ماليا مسجلا بأحد بنود الميزانية لتسديد نفقة جماعية غير مسجلة.

والمحددات الأساسية التى تحكم الإلتزام بالنفقات تتمثل فى العامل الزمنى الذى هو محصورا ما بين ١ يناير و ٣١ ديسمبر، والعامل الكمى المتعلق بالمبالغ المسموح بها فى الميزانية والتى لا يمكن القيام بها إلا إذا توافرت مسبقا الموارد الخاصة بتغطية المصاريف المترتبة عليها .

والرئيس هو الذى يتولى تصفية النفقة سواء من حيث معاينة الخدمة التى بموجبها تلزم الجماعة بالتسديد بعد تسليم التجهيزات ، أو تنفيذ الأشغال حسب الشروط والأوصاف التى تم عليها الإتفاق من وثيقة الإلتزام ، أو من حيث إجراء الحسابات الدقيقة المطلوبة على الجماعة والتأكد من أنها مستحقة فعلا عليها .

وبعد هذا الإجراء يمكنه أن يصدر الأمر بصرف النفقة ويصدر هذا الأمر بواسطة إستمارة حوالة دفع،وتأشر مسبقا من طرف المراقب المالى ، وتوجه إلى خزينة المحصل الجماعى (١).

وتتضمن هذه الحوالة إسم صاحب الدين ، ومبلغه الإجمالى ، والغرض من الإنفاق،وسنده من حيث الفصل،والمادة والقسم،والفقرة ، وتاريخ الإصدار لأن الرئيس لايمكن أن يلتزم بعد ٣١ ديسمبر بأية نفقة .

المطلب الثالث المحاسبة

لايقل دور المحاسب فى تنفيذ الميزانية ومتابعتها عن الرئيس [illegible] الأساسية من غيره مادام مكلفا بضمان وتحصيل أوامر الإيرادات التى يتلقاها طبعا من الرئيس.

وقد نصت جميع القوانين المنظمة للإدارة المحلية على دور هذا العنصر الرئيسى فى النظام المالى للمجموعات المحلية،فقد جاء فى المادة ٣١ من القانون ٣٤٢-٦٨ : يشتغل القائم بالدفع وظائف محصل الولاية وفى حالة عدم وجوده يقوم بها محاسب عاصمة الولاية .

ولم يترك القانون فرصة لخلو هذا المنصب فاذا لم يوجد المحاسب فان ما اسماه الوكلاء الخاصين Les Agents Spciaux يقومون بذلك ،وهم يطبقون الوظائف الخاصة بمحاسبة الميزانية بنفس الشروط التى يقوم بها الوكلاء الخاصون بوظيفة محصل البلدية .

والمحاسب هو امين اموال المجموعة الاقليمية و يقوم بإعداد حساب التسيير الذى يقدمه الى المجلس الاقليمى.(١)

---

(١) تنص المادة ٢١٩ من الأمر القانونى ٠١٢ — ٨٩ بتاريخ ١٩٨٩/١/٢٣ المتعلق بالمحاسبة العمومية : يعتبر محاسبوا الخزينة المباشرون والعاملون فى عواصم الولايات أو المقاطعات أو المراكز الإدارية أو من يتعلق بهم محاسبين رئيسيين للبلديات ويجوز الجمع بين وظائف محاسب ثانوى للدولة ومحاسب رئيس لعدة جماعات .

ويلعب المحصل الجماعي كذلك دورا كبيرا في الاشراف على عملية التحصيل المباشر أو عن طريق وكلاء التحصيل المعينين والمعروف ان تحصيل ضرائب المجموعة يمكن أن يكون بالتراضي وذلك عندما يقوم المدين بالوفاء وتسديد الضرائب في الاحالة المحددة لها قانونا كما يمكن ان يكون اجباريا عندما يحصل العكس وتلجأ الجماعة الى الاكراه للمدين من اجل استخلاص دينها.

ويتم تحصيل هذه الضرائب بطريقة سهلة من اجل تحقيق عمليات الرقابة المالية سواء على المحصل الذى هو المحاسب الرئيسي والماسك الوحيد والمسير للاموال والسندات والقيم المملوكة،او على الرئيس بوصفه الآمر بالصرف الذى يصدر سندات الايرادات واوامر صرف النفقة الجماعية .كما ان المحاسب يقوم بمراقبة عمليات الالتزام والتصفية واوامر الصرف،وهو امين الصندوق الذى يباشر دفع الدين الى اصحابه من اجل إبراء ذمة الجماعة.

فبوصفه القائم على الدفع فانه يكون مطالبا بالتأكد من مجموعة من الامورويمتلك المحصلون علاوة التسيير والمكافآت السنوية المقررة لكافة الموظفين،ولكن في هذه الوضعية اشترطت بعض القوانين كالقانون ٠١٦-٦٠ الاخذ في الاعتبار اهمية الموارد العادية لكل بلدية .

خلاصة

لا شك أن القدرة المالية للمجموعات الإقليمية تمكنها من ممارسة صلاحياتها المعهودةإليها،مما ينعكس بشكل مباشر على سكانها،ويعطيها شخصية متميزة وكيانا قانونيا غير خاضع لأشخاص أخرى . ومن خلال العرض السابق اتضح أن المشرع الموريتاني لم يبخل على هذه المجموعات بالموارد التي تمكنها من ذلك متمثلة في الضرائب والرسوم وغيرها.

كما لم يحرمها من إمكانية البحث عن موارد أخرى غير عادية كالقروض والمساعدات والهبات،إلا أن فضاء واتساع تلك الموارد وتنوعها يبقى أسيرا لجملة محددات منها أولا تعدد أوجه الانفاق على الحاجات المتعددة في بلد عاني وما زال يعاني من مشكلات التخلف والتصحر والفقر والأمية .

ثانيا تدني حصيلة هذه الموارد نتيجة للتهرب الضريبة،والرشوة،وأكل الأموال العمومية،وصرفها في أوجه أخرى غير تلك التي ينص عليها القانون.وتعكس أوجه الانفاق التي حددها القوانين العديد من الحاجات الملحة والضرورية في كل تجمع محلي في موريتانيا،فقد حددت أنواعا مختلفة لهذه النفقات،كالنفقات الإلزامية،والنفقات الاختيارية .كما يمكن لهذه المجموعات أن تساهم في كل مشروع ترى أنه يدر صالح عليها،وعالجت تلك القوانين الميزانية المحلية كونها تجمع الموارد والنفقات في شكل وثيقة وبينت تشكيلها،وهيكلتها،وكيفية تنفيذها.

الفصل السادس الرقابة على المجموعات الاقليمية

تمهيد وتقسيم

ان الرقابة على المجالس الاقليمية لاتعدوا كونها خضوعا للنظام القانونى السائد فى الدولة ككل فالحرية التى تتمتع بها هـى حرية مكفولة فى القانون لاى شخص طبيعي او معنوى يعيش فى المجتمع.

فالفرد العادى رغم استقلاله عن آخرين ومحاولة الدفاع عن اى تدخل قد يمس حريته يبقى خاضعا للنظـم والقوانـين المعمول بها ويمكن ان يقاضى وان يراقب فى تصرفاته ، فاذا كان ذلك يوصف بأنه مساس باستقلاله فليس عليـه الا ان يغادر المجتمع ويعيش وحيدا منعزلا.

ان المجموعة الاقليمية شخص معنوى يمتلك ممتلكات خاصة وموظفين وميزانية وله استقلال مـالى ليباشر صلاحياتـه المعهودة اليه ، ويجب ان لايفهم ان الاستقلال الحقيقى هو عدم الخضوع لأية رقابة حكومية لان هنالك عوامل موضوعية كثيرة تفرض تدخل السلطة المركزية فى شؤون المجموعات المحلية ، منها الاتجاه نحو التخطيط العلمى لمختلف نشـاطات الدولة من القمة الى القاعدة ، ومنها الحرص على استخدام اموال الشعب فى وجهها الصحيح، ومنها مايتصل بمديـد المساعدة الى الوحدات الادارة المحلية لمآزرتها فى القيام بمهمتها على افضل وجه وهو امر اكثر ايجابية وابعد اثرا.(١)

ونحن عندما نتكلم عن الرقابة على هذا الشخص المعنوى المسمى المجموعة الاقليمية فاننا نقصد اساسـا الرقابـة الـتى تفرضها السلطة المركزية بصفتها مانحة هذا الاستقلال و[illegible] ولكن هذه الرقابة ليست إلا إسـتثناء علـى الرقابة الرئاسية التى هى ظاهرة عادية وطبيعية ، لذلك فهذه الرقابة بحاجة الى نص يقررها ويحدد مداها ومـن ثم فـهى لاتوجد ولا تزاول الا فى الحدود التى اقرها القانون صراحة.(٢) وهناك شبه اجماع على ان الرقابة المعتدلة التى تستهدف التثبت من قانونية القرارات والتدابير المتخذة لاتعتبر قيدا على الوحدات الادارية ولامزاحمة او مشاركة لها فى ممارسـة السلطة ، مثلها فى ذلك مثل المحاكم الاعلى التى تدقق فى قرارات المحاكم الادنى وتنقضها عن الاقتضـاء دون ان يعتـبر ذلك ماسا باستقلال المحاكم المذكورة.

وتأخذ هذه الرقابة اوجها مختلفة حسب الانظمة القانونية كالرقابة الداخلية،والرقابة السياسية،والقضائية،والشـعبية الى غير ذلك.وفى فرنسا فان الرقابة فى معظمها ادارية ويمكن ان تكون رقابة قضائية وذلك ماتأثر بـه القـانون الموريتـانى وتمسك به فى هذا المجال.

وسنعالج هذا الفصل فى مبحثين :

المبحث الاول الوصاية الادارية

المبحث الثانى الرقابة القضائية

---

(١) كمال نور الله . مرجع سابق ص٥.

(٢) د/مطصفى أبو زيد، مرجع سابق، ص ١٦٣.

المبحث الاول الوصاية الادارية

ان المجموعات الاقليمية رغم ماتتمتع به من حرية تظل تحت رقابة السلطة المركزية فهى لاتزال مرتبطة برباط وثيق بكيان الدولة ذاتها ، والهدف من الرقابة ان يكون هنالك تنسيق بين المجموعات الاقليمية فيما بينها وبين الدولة.

ولقد ازيل منذ فترة بعيدة اللبس الذى كان يشوب تلك الرقابة اذ كان معارضوها يخلطون بينها وبين الرقابة الرئاسية وكانت الدولة كثيرا ماتقوم بهذا الخلط لاسباب تقصد من ورائها السيطرة على الامور العامة فى الدولة.

ولايبدوا من القوانين المحلية الموريتانية أن الرقابة إتسمت بمبادىء عامة تخالف النظم القانونية المعروفة، فهى نسخة طبق الأصل من القانون الفرنسى كما قلنا سابقا .

ولقد سارت فى النهج القانونى المتميز فى فرنسا والذى يولى أهمية كبيرة للتمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية خاصة فى تحديد مضمون الوصاية الإدارية ، وهل هذه الوصاية تراقب المشروعية أم الملائمة وأهدافها .ولكن القانون الموريتانى اتسم كالفرنسى بالثقل الكبير لهذه الوصاية،وذلك الثقل أكثر على المجالس البلدية منها على مجالس الولايات ولعل السبب الذى إنطلق منه القانون الفرنسى هو نفسه الذى يمكن أن يبرر به القانون الموريتانى ذلك الثقل،إذ أن المشرع يخشى أن يعطى مزيدا من الحرية لهيئة لامركزية تصدر قراراتها وتمتلك عضوا منفذا لكل ماتقرره،فوجود عضو منفذ وتابع للمجلس البلدى يجب أن يكون له مايحد منه .

أما المجالس الإقليمية (الجمعيات المحلية) فى الولايات فحريتها محدودة بالطبع لأن العضو المنفذ فيها عامل من عمال

السلطة المركزية فى الأساس .

ونحن قد أحسسنا ذلك التمييز بين المجالس البلدية والولايات حتى فى غير هذا المجال،وبينا الأسباب التى أدت إلى ذلك ، وحاولنا قدر الامكان أن ندمج المبادىء العامة وأن نميز القوانين التى يتميز بها كل طرف عن الآخر .

وانطلاقا من دراسة شاملة ومقارنة لكافة القوانين الصادرة فى مجال الادارة المحلية أمكن لنا أن نرسم الملامح العامة للتنظيم القانونى فى مجال الرقابة .

فالقانون الموريتانى عرف الوصاية على ٣ مستويات رئيسية :

المستوى الأول	الوصاية على الهيئات ذاتها.
المستوى الثانى	الوصاية على الأشخاص.
المستوى الثالث	الوصاية على الأعمال .

كما عرف نوعين من الوصاية هما:الوصاية المركزية ،الوصاية اللامركزية (التفويض).ولكن القوانين اختلفت فى الابقاء على شكل النوعين بشكل مستمر ، وتغيرت بتغير الظروف التى سادت البلاد من عهد الاستقلال وحتى الآن .

فلقد سيطرت فترتان متميزتان على الوصاية اولى هذه الفترات مع اول تأسيس للمجموعات الاقليمية المعروفة بالولايات وانتهت سنة ١٩٧٨،والتى كان يمارس رئيس الجمهورية فيها الوصاية على الولايات،حيث جاء فى المادة ٣٧ من القانون ٢٤٣-٦٨ :"يباشر رئيس الجمهورية الوصاية على الولايات".ولم يسهب القانون فى انواع تلك الرقابة وكيفيتها ، اذ كما قلنا سابقا لم تكن ذات ثقل كبير على المجموعات الاقليمية (الولايات).

اما الفترة الثانية فهى منذ ١٩٧٨ الى الآن،مع الاخذ بعين الاعتبار البلديات التى تم انشاؤها منذ ١٩٦٠ والغيت وحلت محلها الولايات،وتم اسناد الرقابة الى وزير الداخلية واحيانا الى وزير المالية فيما يتعلق بالرقابة المالية .

كما نصت القوانين كذلك على امكانية تفويض هذه الوصاية خاصة فى ظل الفترة الثانية،فقد جاء فى القانون رقم ٠١٦-٦٠ فى الفصل السابع الذى يحمل عنوان الوصاية على البلديات وفى مادته الوحيدة ٥٢ : وزير الداخلية يطبق الوصاية على البلديات ويمكن ان يفوض صلاحياته الى قائد الدائرة التى تتبع لها البلدية.

كما تميزت هذه الفترة (الثانية) بتعدد اوجه الوصاية المركزية وتوزيعها،فتم اشراك مجلس الوزراء مع وزير الداخلية ووزير المالية .

سنقسم هذا المبحث الى المطالب الآتية :

المطلب الاول ممارسة الوصاية على المستوى المركزى.

المطلب الثانى تفويض سلطة الوصاية .

المطلب الاول ممارسة الوصاية على المستوى المركزى

انتقلت سلطة ممارسة الوصاية من فترة لأخرى حسب التوجه السياسى السائد فى الدولة،وإرتبط كل ممارس للوصاية بصلاحيات فى ذلك المجال.والأشخاص الممارسون للوصاية فى النظام القانونى الموريتانى هم :

الفرع الاول رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بالوصاية التامة والكاملة على الولايات طبقا لنص المادة ٣٧ من القانون رقم ٢٤٣-٦٨ : يباشر رئيس الجمهورية الوصاية على الولايات .

وبالنظر إلى حجم هذه الوصاية إتضح أنها تتوافق مع ما يتمتع به وزير الداخلية،إذ أن تلك الوصاية ومقتضياتها إنتقلت إليه أو بالأحرى عادت إليه مرة أخرى وبينتها تلك القوانين أكثر من غيرها.ولتوضيحها فإننا سندمج معالجة وصاية رئيس الجمهورية مع وصاية وزير الداخلية فى التوضيح الذى يلى فى الفرع الثالث من هذا المطلب.

الفرع الثانى مجلس الوزراء

أسند الى مجلس الوزراء جانب مهم من الوصاية التى تسرى على المجموعات الاقليمية،وان كان ذلك الدور لم يوجد فى بعض القوانين كالقانون ٢٤٣-٦٨ المتعلق بالولايات والذى لم يذكر اى جهة مركزية غير رئيس الجمهورية .

وبصفة عامة يمكن ان نوضح دور مجلس الوزراء فى الوصاية على النحو الاتى :

الفقرة الأولى الوصاية على الهيئات

حيث يمكن ان يصبح اى تجمع حضرى بعد تقرير من وزير الداخلية مقدم الى مجلس الوزراء،ويصدر قرار من المجلس بذلك الإنشاء .

وعندما لايمكن أن تدار مجموعة إقليمية خلال دورتين متتابعتين بسبب نقص فى الموارد المالية الكافية لتلك المجموعة،فإن إلغاؤها يتم بقرار من مجلس الوزراء.

ويتدخل مجلس الوزراء فى حالة التعليق أو الحل أو الإستقالة أو أى ظروف لم يمكن معها وضع مجلس جديد من خلال مندوبيه خاصة تعين بمرسوم * يعهد إليها بممارسة وظائف المجلس المحلى،وهذه المندوبية تتكون من رئيس وأربعة أعضاء.

الفقرة الثانية الوصاية على الأشخاص

إذ يصدر مرسوم من مجلس الوزراء يحدد عدد الأعضاء فى كل مجلس إقليمى للولايات سواء فى حالة التعيين،أوأختيار خلف لهم فى حالة الخلو الناجم عن الاستقالة أو الوفاة .

كما يحدد العلاوات الممنوحة للمحصلين ومكافآتهم السنوية ، ويضع نظاما خاصا لمجموع الاشخاص المحليين (البلديات) . أما فيما يتعلق بالمساءلة فإن يتم فصل العمدة ومساعديه بموجب مرسوم معلل صادر من مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية .

الفقرة الثالثة الوصاية المالية

أوكل القانون ٦١٠٠٠-٦٠ إلى مجلس الوزراء المصادقة على الميزانية الأصلية،والإضافية،والحساب الإدارى للعمدة،بعد إقتراح وزير الداخلية.وهو مبدأ قد تخلى عنه القانون الموريتانى منذ الإصلاح الإدارى الأول ١٩٦٨،وهو طبيعى فى ظل إناطة المجلس فى تلك الفترة بالإنشاء والحل والتعليق .

الفرع الثالث وزير الداخلية

فى هذا الموضوع يجب أن ننوه كما قلناه سابقا إلى أن رئيس الجمهورية أنيطت به الرقابة المركزية فى الفترة من ١٩٦٨-١٩٧٨ ونظرا للاعتبارات التالية إرتأينا أن ندمج سلطاته وإختصاصاته مع إختصاصات وزير الداخلية للأسباب التالية:

١- أن وزير الداخلية هو الأصل فى هذه الرقابة حسب نص أول قانون إدارى محلى (القانون ٠١٦-٦٠) .

٢- أن الوصاية الممنوحة للرئيس لم تكن توجها قانونيا كما يمكن ان يتبادر للوهلة الاولى ، بل كان ترجمة حقيقية لجملة من المتغيرات القانونية والادارية والسياسة فى الدولة الموريتانية .

٣- ان رئيس الجمهورية ووزير الداخلية يعتبران السلطة المركزية العليا فى مجال الوصاية فى كل قانون يأخذ بهذا او ذاك ولذلك فان تناولهمابصفة موحدة لا يحمل اى تعارض .

٤- ما يمكن ملاحظته ان وصاية رئيس الجمهورية لم تكن بنفس الشمولية الممنوحة لوزير الداخلية،اذ لم تكن تلك الوصاية تنصب إلا على المجالس الجهوية فقط فى حين ان وزير الداخلية عرف الوصاية على المستويين المجالس البلدية والمجالس الجهوية.

الفقرة الاولى الوصاية على الهيئات ذاتها

يقترح الانشاء والالغاء على مجلس الوزراء،ويقر ويحدد النظام الداخلي للمجلس، ويطلب رأى المجالس المحلية من اجل ان تستعد وتواكب السياسات الاقتصادية والاجتماعية التى تقام على اراضى المجموعات،كما يقوم فى ذات الاطار بتعليق المجلس فى الحالات المستعجلة.ولا يجوز ان تتجاوز مدة التعليق شهرين كأن يكون ذلك التعليق نتيجة لفقد المجلس لنصف أعضائه لاى سبب وهو تعليق تلقائى حتى يستكمل .

الفقرة الثانية الوصاية على الاشخاص

يتمتع وزير الداخلية باقتراح عدد الاعضاء فى المجالس الجهوية المطبوعة بطابع التعين على مجلس الوزراء،ويقرر الاستقالة وذلك اذا لم يستجب عضو لثلاث استدعاءات،ولا تكون استقالة العمدة مقبولة هو ومساعدوه ونهائية الا بعد قبولها من وزير الداخلية اومضى شهر على ارسالها مجددا الى الوزير بواسطة بريد مضمون .

ويجوز تعليق العمدة ومساعديه بعد الاستماع ودعوتهم الى اعطاء توضيحات كتابية حول القضايا المتهمين بها وذلك بموجب قرار معلل من وزير الداخلية .

وتبت الوصاية المركزية المتمثلة فى وزير الداخلية فى كل خلاف بين العمدة واغلبية المجلس،كما يتم تحت اشراف وزير الداخلية مباشرة العمدة للشرطة البلدية وتطبيق الأمن العام .

الفقرة الثالثة الوصاية على الاعمال

تمتلك السلطة المركزية المسؤولة عن الوصاية على المجالس المحلية سلطة واسعة وكبيرة فى رقابة اعمال هذه المجالس ولذلك ما يبرره،لان الرقابة على الاعمال هى جوهر العلاقة ما بين السلطة التنفيذية والمجموعة عن طريق ما تمتلكه الاولى اتجاه الثانية من حق فى التصديق و الاقرار و الالغاء وحتى الحلول محل المجلس نفسه .

وتنصب هذه الرقابة على الاعمال سواء كانت مخالفة للقانون او غير ملائمة، ولذلك فقد اعتمد القانون الموريتانى ارساء تلك العلاقة الحتمية بين السلطة التنفيذية والادارة المحلية انطلاقا من نصوصه،حيث نص على ان جميع القرارات التى يتخدها الرئيس أو المجلس ترسل مباشرة الى سلطة الوصاية التى يجوز لها إلغاءها أو وقف تنفيذها .

أولا- التصديق و الاقرار : يمكن تعريف التصديق الوصائى بأنه الاجراء الذى يجيز للجهة الوصائية بمقتضاه أن تقرر بمقتضى سلطاها الاستثنائية المحددة قانونا،بان عملا معينا صادرا من جهة ادارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على اساس انه لا يخالف اية قاعدة،ولا يمس المصلحة العامة .

يكون الاقرار و التصديق فى الحالات التى يشترط فيها ذلك لنفاذ قرارات المجالس المحلية،ذلك ان المبدا العام هو وجوب التصديق على كافة القرارات مما يعنى وجوب العلم المسبق من طرف سلطة الوصاية بهذا العمل .

ولكن هذا التصديق قد يكون صريحا وقد يكون ضمنيا ، وقد يكون منفردا وقد يكون مشتركا ، الا ان ذلك كله خاضع لمعيار الوقت الذى عمل به القانون الموريتانى .

فالمجموعة الاقليمية ترسل قراراها الى سلطه الوصاية،وسلطة الوصاية مرغمة تحت عامل الوقت ان ترد بالتصديق الصريح قبل انتهاء المدة،واذا انتهت دون الاعتراض اصبح ذلك تصديقا ضمنيا يتم بعده نفاذ العمل .

ويلزم التصديق فى النظام القانونى الموريتانى على المسائل الآتية من قبل سلطة الوصاية :

- الهبات والوصايا والديون المراد إقتراضها .
- المصادقة على جدول الاعمال،وقبل تلك المصادقة تملك ادراج مسائل تنوى عرضها .
- اقرار تمديد الدورات وتعجيلها او تاجيلها،ويمكن ان تطلب جلسات طارئة .
- تصادق على حضور السلطة الادارية المحلية اومن يمثلها،وتمتلك تلك السلطة ابداء الرأى والملاحظات التى تراها مفيدة وحضور الموظفين العاملين فى المجموعة حول المواضيع الداخلة فى اختصاصاهم .

لا تنفذ القرارات الآتية الا بقرار من وزير الداخلية،ويمكن ان يفوض الى السلطة الادارية المحلية صلاحية المصادقة عليها:

- المعاوضات فى حدود مبلغ سيحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية.
- تسمية الشوارع والمساحات والبناءات العمومية .
- التنظيمات العامة للشوارع والبناء والصحة الوقائية.
- القرارات المتعلقة بالترتيب أو نزع الترتيب وبتحويل الممتلكات العمومية .
- النظام الداخلى للبلدية .

فى حين أن رئيس الجمهورية فى القانون ٢٤٣-٦٨ كانت القرارات التى لاتنفذ إلا بمرسوم منه تختلف فى ماهيتها عن ماقرره القانون ٢٨٩-٨٧ الذى وزع تلك القرارات بينه وبين وزير المالية .

وقد كانت أساسا :

- الميزانية والحسابات الإدارية وحسابات التسيير .
- القروض وإقتناء الأموال العقارية .
- المعاملات المتعلقة بمبلغ يتجاوز ٣ ملايين فرنك أفريقى.

كما عرف القانون الموريتانى لأول مرة فى ظل القانون ٢٨٩-٨٧ التصديق المشترك بين وزيرى الداخلية والمالية، وهو نوع من إبراز دور الرقابة المالية التى أسندت لوزير المالية وهى :

- ميزانية البلدية .
- قبول أو رفض الهدايا والوصايا المخصصة أو التى تترتب عليها أعباء مالية .
- تحويل الإعتمادات من فصل لآخر .
- تحديد مطارح الجباية فى إطار النظم المعمول بها وطرق تحصيلها .
- إقتناء أو بيع أو مبادلة الممتلكات العقارية الخاصة للبلدية .

وهذا التغيير فى التصديق بين رئيس الجمهورية فى فترة الإصلاح الإدارى الأول ووزير الداخلية فى الفترة الثانية ، وإدخال الرقابة المالية وتخصيصها،يعبر عن تذبذب مسبق فى منح الإختصاصات لهذه المجالس وحصارها تكريسا لنظام الحزب الواحد السائد آنذاك .

ولعل نضج القانون الموريتانى ونصوصه المأثرة بشكل خاص تجلت فى الإصلاح الثانى سنة ١٩٨٦ الذى وزع تلك الرقابة توزيعا عادلا بين أطراف مركزيين متعددين مما يسمح لهم بمتابعة المجموعات كل حسب إختصاصه .

وقد إعتبر المشرع الموريتانى أن قرارات المجلس يعتبر مصادقا عليها إذا وضعت لدى سلطة الوصاية ولم تعترض عليها فى ظرف ٢٠ يوما،وتصبح نافذة.فى حين أن القانون ٢٤٣-٦٨ سجل مبدأ هاما يجب الإشارة إليه وهو وجوب تقديم المصادقة أو الرفض فى ظرف شهر من إستلام سلطة الوصاية وإذا لم يصدر قرار فى هذا الاجل تصبح المداولة نافذة .

ثانيا - الإلغاء:

يعتبر الإلغاء فى القانون الموريتانى الجانب الآخر الموازى للتصديق ولكن دون أن نعتبره إلغاء لوجود التصريح الضمنى الذى شرحناه سابقا،والإلغاء إتخذ طابع الابطال المطلق نظرا لأن القانون الموريتانى أخرجه عن دائرة وقف التنفيذ .

أضف إلى ذلك أن القانون خول لسلطة الوصاية مراجعة جدول الأعمال والمصادقة عليه مسبقا،مما يعنى عدم إنصراف الإلغاء الى العمل المتخذ لكونه عملا لم يصادق عليه،فالتردد بين التصديق والالغاء لم يعتمده القانون الموريتانى.فقد نصت المادة ١٩ من القانون ٢٨٩ - ٨٧ على ان : ترسل قرارات المجلس فى اجل ٨ ايام الى سلطة الوصاية وبامكان الاخيرة ان تطلب من المجلس اعادة النظر فى مسألة سبق له أن تداول حولها اذا ارتأت سلطة الوصاية ان ليس بامكانها المصادقة على القرار المتخذ،فى ظل هذا التشاور ومعرفة كل طرف مابنويه الآخر إستبعد القانون الإلغاء كتصرف للرفض على عدم التصديق ، ولكنه أنتهجه كبطلان حيث نصت كافة القوانين المنظمة للادارة المحلية على أنه تعتبر لاغية :

١- القرارات المتعلقة بموضوع خارج صلاحيات المجلس،أو المتخذة خارج مقره الرئيسى أو خارج الدورات القانونية .

٢- القرارات التى تنتهك نصوصا تشريعية أو تنظيمية .

٣- القرارات التى يشارك فيها اعضاء من المجلس يستفيدون منها مباشرة او بواسطة موكل عنهم،وهو مبدأ جديد لاول مرة نص عليه القانون ٢٨٩-٨٧ .

ويجب فى كل الاحوال ان يقدم قرار الالغاء فى فترة محددة ويتم ابلاغ الرئيس بذلك .

ثالثا – الحلول:

حقيقة ان هذه الصورة تعد اشد صور الوصاية الادارية وتعنى ان تحل السلطة المركزية المكلفة بالوصاية محل المجموعة الاقليمية فى اداء العمل الذى رفضت القيام به .

ويجب التنبيه الى ان هذا الاختصاص (الحلول) ليس عاما، والا كان منافيا للامركزية نظريا وتطبيقيا .

فهو لايعدوا كونه اختصاصا استثنائيا لأنه مستمد من نص القانون لامن طبيعة الوصاية الادارية،وينبنى على ذلك انه لا يجوز مباشرة هذا الاختصاص الا اذا توفر شرطان :

١- وجود نص صريح يوجب على الهيئة اللامركزية القيام بعمل .

٢- امتناع المجموعة الاقليمية عن اداء العمل المطلوب منها،وهذين الشرطين متوافرين فى نصوص القانون الموريتانى.

ولكنه مع ذلك وسع الأبواب التى يمكن ان تؤدى الى الحلول،ولم يعتبرها نوعا من العصيان مثلا كما قد يتنادر الى الذهن ولكنه حسب منطق النص القانونى ارجع ذلك الى تعثر المجموعة الاقليمية عن القيام بواجبات معينةبسبب الوقت،او عدم اكتمال شروط الاجراءات .

ففى حالة ما اذا لم يجرى انفاق الميزانية فى فاتح يناير وهو الوقت المفروض قانونا ان تبدأ فيه الميزانية الجديدة تقوم سلطة الوصاية بالحلول محل الرئيس الذى هو الآمر بالصرف،وتمنح ترخيصات خاصة فى النفقات المحسوبة على الميزانية شرط ان لا تتجاوز ١/١٢ منها .

من ناحية اخرى عند التصويت على الميزانية وبعد بداية السنة المالية يمكن فرض وتحصيل الرسوم المباشرة المدرجة فيها وذلك ابتداء من اول يوم من السنة المالية ولو كانت المداولات التى صادقت على فرض هذه الرسوم تجرى بعد فاتح يناير .كما ان القانون الموريتانى قد نص على الحلول فى قمة تصوره من خلال امكانية تعيين مندوبية خاصة يعهد اليها بممارسة وظائف المجلس البلدى حتى يتم وضع مجلس جديد . وهذا دليل على أن الحلول فى القانون الموريتانى لا يعنى بالضرورة معناه القريب،فقد يكون بالإدارة وأحيانا بالفعل؛إذ أن هذه المندوبية تأتى عن طريق تعليق المجلس،أو حله،أو استقالة جماعية وهى أمور قد يكون لسلطة الوصاية دور مباشر فيها .

كما أنه إذا لم يصوت على الميزانية قبل ٣١ دجمبر السابق على الدورة المالية فإن سلطة الوصاية تأمر البلدية أن تعد الميزانية المذكورة فى ظرف عشرين يوما،فإذا لم تستجب فان سلطة الوصاية تحل محلها وتقر الميزانية.وفى حالة إهمال بعض النفقات الواجبة كليا أو جزئيا تأمر سلطة الوصاية البلدية أن تسوى هذه الوضعية فى ظرف عشرين يوما وإذا لم تستجب فإن لسلطة الوصاية أن تقوم بالتغييرات الضرورية وتقر الميزانية.

الفرع الرابع وزير المالية

يعنى وزير المالية فى القوانين المنظمة للإدارة المحلية فى موريتانيا شيئا واحدا هو الرقابة المالية،بوصفه يمتلك إمكانيات تؤهله لذلك.سواء كانت قانونية من خلال إسناد المشرع له ذلك،أو علمية من خلال مراكزه المتخصصة .

ولذلك يبسط رقابته على الجوانب الآتية:

١- يصادق على الحساب الإدارى وحساب التسيير.

٢- تعيين المحاسب الذى يقوم بوظيفة محصل والذى يوضع تحت سلطة أمين خزينة الدولة .

٣- يقترح مع وزير الداخلية من أجل تحديد قواعد المحاسبة .

٤- يصادق على السنتيمات الإضافية طبقا لنص المادة ٤٥ من القانون ٦٠-٠١٦ .

٥- يمكن أن يحدد كل سنة أتاوات للبلدية .

٦- يرخص بالإمتيازات والمساعدات الممنوحة من الدولة والقروض.

٧- يقترح على مجلس الوزراء الميزانية الأصلية،والإضافية والحساب الإدارى.

الفرع الخامس الإدارات واللجان المعنية بالوصاية

ان تشعب قطاعات الوزارات المعنية بالوصاية وتعدد الوظائف الموكلة اليها على عموم التراب الوطنى لاسيما فى مجال الادارة المحلية،وكون كل وحدة محلية تحمل امورا خاصة بها تنطلق من امكانياتها وظروفها المختلفة عن غيرها،فرض هيكلة ادارية وتوزيعا لهذا الاختصاص لتخفيف الضغط وتراكم الملفات الملحة وغير الملحة على الجهة الوصية المباشرة والمركزية.

وقد تم انشاء مديريات لكل واحدة منها تخصص معين فى الرقابة على هذه المجالس ومن بينها مديرية الجماعات المحلية التى تتعدد الى عدة مصالح :

١- مصلحة الشؤون المالية المحلية وهى مكلفة برقابة ميزانيات الجماعات اللامركزية والاشراف على الدراسات الخاصة بها .

كما انها تعد الميزانيات بهدف المصادقة عليها من السلطات المعنية،علاوة على ذلك فهى تسهر على متابعة تنفيذ الميزانيات والتصديق على الحسابات الادارية،كما تهتم كذلك بمتابعة شرعية التصرفات ذات الطابع المالى المتخذة من طرف الجماعات المحلية ،كما تراقب وتتابع تسيير صناديق التضامن والمساعدات.

٢- مصلحة التعاون اللامركزي : تكلف هذه المصلحة بالتنسيق بين الجماعات على المستوى الوطنى وبينهما و بين نظيراتها من الدول الاجنبية،حيث تشرف هذه المصلحة على متابعة ملفات التوأمة مع المدن والجماعات.وفى هذا الاطار فانها تقوم بتوعية .مختلف الجماعات وتبصيرها باهمية التعاون والمجالات التى يجب ان تحظى بأولوية لدى الجماعات وخصوصا تلك التى تقدم خدمات اساسية يحتاجها السكان .

٣- مصلحة اشخاص الجماعات المحلية : وهى تتولى تأطير عمال الجماعات المحلية وتسهر على تكوينهم وتعمل من اجل تطوير خبراتهم عن طريق البرامج التكوينية التى تضعها من اجل تنمية الموارد البشرية للجماعات وجعلها مسايرة للمتطلبات الجماعية ،ومن ضمن الاختصاصات التى تباشرها اعداد النصوص التى يجب ان تحكم عمال الجماعات وموظيفها .

٤- مصلحة الدراسات والتوثيق : وهى تهتم باعداد الدراسات وجمع الوثائق والمعلومات المتعلقة بالجماعات ، كما تقوم هذه المصلحة بمراقبة كل القرارات غير المالية التى تصدر عن المجالس الجماعية وتحقق من شرعيتها .

٥- مصلحة التجهيزات الجماعية : وتشمل وظيفتها متابعة كل التجهيزات والاعمال التى يتم انجازها من طرف الجماعات المحلية او لصالحها،كما تسهر على صيانه هذه التجهيزات سواء كانت اقتصادية او اجتماعية او ثقافية.

أما اللجان المساعدة فقد تشكلت اول مرة بموجب المرسوم رقم ٢١٢-٧١ بتاريخ ١٩٧١/٨/١٦ وتتكون من الامين العام لوزارة الداخلية رئيسا،وعضوية مدير الوصاية الجهوية،ومدير الادارة الاقليمية،ومراقب المالية امين الخزانه العامة ومدير التخطيط ومدير الميزانية والحسابات .

ولقد كانت هذه التشكيلة تساعد وزير الداخلية بوصفه الوحيد فى ممارسة الوصاية وبعد أن أسندت الوصاية كذلك إلى وزير المالية تم تشكيل لجنه مشتركة بموجب المقرر رقم ٠١٨ - ٨٩ بتاريخ ١٩٨٩/٥/٨ وتضم : الامين العام لوزارة الداخلية رئيسا،وعضوية مستشار مكلفا بالشؤون المالية،ومدير مديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية،ومدير الاعداد الترابى والعمل الجهوي بوزارة الداخلية،ومدير الخزينة والمحاسبة العمومية بوزارة المالية مدير الميزانية والحسابات بوزارة المالية،ومدير الضرائب والمراقب المالى .

وتختص هذه اللجنه بدراسة مشاريع الميزانيات المحلية والتعديلات التى يمكن ان تدخل عليها ثم دراسة الحسابات الادارية والتسييرية،وكذلك التأكد من صحة الوثائق ومطابقتها للقوانين والانظمة المعمول بها وبعد اجراء كل الدراسة والتحريات تقدم اللجنة بآرائها التى يمكن ان تتناول كل العمليات المالية المحلية .

المطلب الثانى تفويض سلطة الوصاية

مع كثرة مهام الدولة وتعدد مجالات النشاط الادارى واتساع نطاقه ازدادت الحاجة لتفويض السلطة بهدف انجاز العمل الادارى بكفاءة وفاعلية،وفى سرعة تستجيب لحاجات المواطنين المتجدده والمتزايدة .[١]

ولعل تحمل السلطة المركزية لأعباء الرقابة على المجالس المحلية وملاحقتها لكل شاردة وواردة امر فى غاية الصعوبة بجانب اعمالها هى كسلطة تراقب كافة الاقليم .

لذلك لجأت القوانين المحلية فى موريتانيا الى النص على التفويض [٢]،رغم انه عرف نوعا من الغياب فى البعض على خلاف الشائع فى كافة القوانين التى تذكر امكانية التفويض سواء كل السلطات كالقانون ٠١٦-٦٠،أو بعض هذه الصلاحيات كالقانونين ١٣٥ - ٦٠ و٢٨٩ - ٨٧ .

والغريب فعلا ان التفويض لم تعرفه الا القوانين الخاصة بالبلديات ، مما يعنى التمييز بين العصا التى تطال المستويين،وهى عصا يمكن ان تعتبر معها الولايات دوائر مركزية لتنوع تلك الرقابة المبسوطة عليها والمدققة فى اعمالها ، وكأن تلك الطبيعة الازدواجية التى تمتلكها كممثله للسلطة المركزية واللامركزية فى نظر المشرع ليست موجودة فى مجال الرقابة.

ولكن الى أى مدى يقف هذا التفويض ؟ وهل يشمل كل الاختصاصات الممنوحة لسلطة الوصاية المركزية.؟

بالنظر الى نصوص القوانين وتعديلاتها المختلفة اتضح ان المشرع لم يطلق العنان للسلطات الادارية المركزية فى ذلك التفويض بل ابقى لها جل الاعمال الضروية ولم يعط امكانية تفويض الا تلك الاعمال الروتينية التى لاتمس صميم العمل

---

(١) الدكتور أنور رسلان ، القانون الإدارى مرجع سابق ص ٩٦.

(٢) قانونا يعرف التفويض بأن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر أو أن يوكل جزء من اختصاصات جهة إدارية إلى جهة أدنى منه ، أو هو الإجراء الذى تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء منه اختصاصاتها بناء على نص قانونى يأذن لها بذلك ويختلف التفويض عن الوكالة والإنابة والحلول كما يختلف التفويض الإدارى عن التعفويض التشريعى للمزيد من التفصيل انظر د.أنور رسلان المرجع السابق ونفس الصفحة .

المحلى فقد جاء فى المقرر ٠٧٩ الصادر عن وزير الداخليه بتاريخ ١٩٩٠/٥/٦ وفى مادته الاولى بالذات ان الولاة والحكام يمارسون باسم الوزير المكلف بالداخلية ووكالة عنه سلطات المصادقة والالغاء الخاصة بالوصاية فيما يتعلق بعقود المجلس البلدى والعمدة باستثناء ما تنص عليه المادتان ٣٢و٣٣ من القانون ٢٨٩ - ٨٧،وما تنص عليه هاتين المادتين هو كافة اوجه الرقابة الممنوحة لوزير الداخلية سواء لوحده او بالاشتراك مع وزير المالية .

واذا كان الإشتراك فان التفويض يكون بقرار مشترك ، فقد قرر المقرر رقم ١٧١ الصادر بتاريخ ٦ ستمبر ١٩٩٠ ان الولاة يمارسون اختصاصات الوصاية فيما يخص المصادقة على ميزانيات البلديات الريفية ويرأس الوالى لهذا الغرض لجنة الوصاية المحلية التى يحدد تشكيلها على النحو التالى :

- مساعد الوالى

- المحصل الجهوية .

- رئيس مفتشيه الضرائب .

ويتضح مع ذلك نوع من التفويض الضمنى فى التصريحات التى تصدرها السلطة الادارية المحلية فى فترات الحملات الانتخابية المؤدية الى انتخاب اعضاء مجالس المجموعات الاقليمية،وحتى حضورها لتلك الاجتماعات واشرافها على عمليات الانتخاب من خلال المكاتب كما رأينا سابقا .

وهو تفويض لابد من ممارسة،اذ يصعب على الوزير المكلف بالوصاية ان يضمن رقابة العلميات الانتخابية على كافة التراب الوطنى .

فالوالى هو رجل السلطة الذى يتولى السهر على استمرارية هذه الجماعات سواء خلال المراحل الانتقالية الفاصلة بين الانتخابات،او خلال عجز المؤسسة الجماعية عن القيام بمهامها او امتناعها،فاذا امتنع العمدةعن استدعاء المجلس لاحدى دوراته العادية الاجبارية للوالى انه يحل محله ويستدعى المجلس .

ويمكن اجمال سلطات الوالى الوصائية على البلديات فيما يلى :

١- يجب ان يكون الوالى على علم بجميع ما يتعلق بالدورات التى تعقدها المجالس البلدية،وله أن يحضرها ويأجلها ويستدعيها .

٢- يجب ان يطلع الوالى على جدول الاعمال الذى سيتناوله المجلس ابان انعقاده،فيكون للوالى الحق فى معرفة مدى شرعية المداولات،كما ان له الحق فى تعديل او اضافه امور يرى انها تدخل فى صميم الصالح العام،وكذا حذف ما لايجدى.

٣- للوالى ان يطلب حضور الموظفين اثناء المداولات اذا كان فى حضور موظفى البلدية فائدة ، زيادة على استدعاء كافة العاملين فى المصالح الموجودة فى الولاية . كما يجب ان يكون الوالى على علم بكافة القرارات التى هى من الدرجة الاولى وفقا للترتيب التصاعدى والتى تصدر عن العمدة والمجلس البلدى،وهنا يقوم الوالى ببسط رقابته على هذه القرارات .

٤- يراقب الوالى الطريقة التى تسير البلدية بها من طرف العمدة لألا يقع خروج عن نطاق اختصاصاته، ويفرض احترام القوانين والنظم المعمول بها على جميع العاملين فى البلدية كما يستطيع الوالى ان يفوض بعضا من صلاحياته الى

الحكام فى المقاطعات التابعة للولاية،ويظهر ذلك التفويض جليا من خلال عرض مشروع الميزانية عليها لاحالته الى وزير الداخلية مصحوبا برايهم وملاحظاتهم .

كما خول المشرع الحكام رئاسة اللجنة الادارية المكلفة بوضع اللوائح الانتخابية باعتباره رئيس السلطة الادارية المحلية فى مقاطعته .

المبحث الثانى الرقابة القضائية

الرقابة على المجالس المحلية فى معظمها ادارية ولكن ذلك لم يمنع من ظهور الرقابة القضائية لأن مايصدر عن هذه المجموعات الاقليمية من قرارات لايعدوا ان يكون قرارات ادارية،وبالترتيب على ذلك تكون قابلة للطعن بالالغاء أمام المحكمة العليا، كما يمكن ان يتقرر التعويض ان كان له مقتضى ولعل ذلك مقرر فى الفقه والقضاء الفرنسيين .

فلا يتصور فى الدول الحديثة ان يكون هنالك شخص طبيعى او معنوى يمكن ان تسلم تصرفاته واعماله من عدالة القضاء فهو لايسموا على ذلك مطلقا الا باستثناء يحدده القانون.

والرقابة القضائية اساسا مناطة بالمحكمة العليا التى تشبه مجلس الدولة فى فرنسا ومصر،والتى تزاول عن طريق دعوى الالغاء او دعوى القضاء الكامل ، وهذه الرقابة القضائية يمكن ان تحرك اما بواسطة الافراد ذوى المصلحة او بواسطة الهيئات المحلية نفسها، او بواسطة السلطة المركزية على حد سواء .

وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين :

المطلب الاول ماهية الرقابة القضائية

المطلب الثانى ابعاد الرقابة القضائية.

المطلب الاول ماهية الرقابة القضائية

تتجلى الرقابة القضائية فى رقابة المشروعية LE CONTROLE DE L'EGALITÉ التى تشمل الرقابة على المشروعية الخارجية LE GLETE EXRNE،وايضا الرقابة على المشروعية الداخلية للقرار.وفى شأن الاولى فانه يتم التحقق مما اذا كان مشوبا بعيب الاختصاص او الشكل INCOMPETENCE OU VICE DE FORME،أما الثانية فانه يتم التحقق مما إذا كان القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو مخالفا للقانون .

فالافراد يمكنهم مراقبة المجموعات الاقليمية كممولين يساهمون فى تمويل ميزانية المجموعة،أو كمتعاملين عاديين يمكن أن تربطهم بالمجموعة الاقليمية عقود،فإذا أصدرت قرارا باطلا أضر بمركزهم أمكنهم الطعن لدى المحكمة العليا وطلب التعويض.

وهم فضلا عن ذلك يمكنهم أن يراقبوا أعمال سلطة الوصاية الادارية،فاذا ما ألغت قرارا لمجلس محلى فان لذوى المصلحة من الافراد إمكانية الطعن بالالغاء.

وهو مايظهر أن الرقابة القضائية على هذه المجالس تأخذ جملة قنوات،سواء بتحريك الدعوى على المجموعة الاقليمية مباشرة لعدم شرعية قرارها،أو على جهة الوصاية لإرغامها على تعديل موقف المجموعة من ذوى الشأن رافعى الدعوى.

اذ بمقدور الافراد ان يطلبوا من سلطة الوصاية الغاء قرار يرونه باطلا فاذا رفضت الالغاء فانهم يستطيعون الطعن فى قرارها الصادر بالرفض ، لذلك جاء فى المادة ٩٢ من الامر القانونى ٢٨٩-٨٧:أن للعمدة أو أى شخص معنى أن يرفع دعاوى ضد قرارات سلطة الوصاية طبقا للشروط المحددة فى مجلة المرافعات المدنية والتجارية والادارية.

أما الهيئات المالية فيمكنها أيضا أن تحرك الرقابة القضائية،وأن تحلها محل الرقابة الادارية فاذا ما ألغت السلطة الوصية بعض قرارات احد المجالس البلدية،فان هذا المجلس يستطيع ان يلجأ الى المحكمة العليا ويطعن بالالغاء فى هذا القرار فيترتب على ذلك ان تجيء المسألة كلها امام المحكمة العليا لتفصل فيها فكأن المجلس البلدى قد إستبدل الرقابة الادارية برقابة قضائية.(١)

أما السلطة المركزية فقد يستغرب بالنسبة لها ان تقوم بالالتجاء إلى دعوى الإلغاء وهى نفسها تملك سلطة الوصاية،ولكن الحقيقة ان الوصاية الادارية لاتشمل سائر تصرفات الهيئات المحلية،لأن هناك عدد من التصرفات والقرارات ينجوا منها مثال ذلك القرارات غير اللائحية التى يصدرها العمدة.فهذه القرارات لاتخضع فى مجموعها للوصاية الادارية،ولذلك فان السلطة المركزية إذا وجدت أن أحدها قد خالف القانون فانها تستطيع ألا تسكت وتلجأ إلى المحكمة العليا كالأفراد تماما تطلب منها أن تقضى ببطلان هذا القرار.

المطلب الثانى ابعاد الرقابة القضائية

بالرغم من ان المشرع الموريتانى لم يسهب فى معالجة التنظيم القانونى الخاص بالرقابة القضائية،وإنما إكتفى بالنص على ذلك فى كل مناسبة تقريبا.الا ان دور الرقابة القضائية فى حماية القانون والنظام يتميز بقواعد عامة وأدبيات تنطبق على الجميع،إنطلاقا من أن هذه المجالس إختصها القانون بمميزات قد تكون متوغلة فى النظام الذى يحكم الوحدة المحلية بصفة عامة وسكانها ويرتبط بقراراتها بعض الآثار التى يمكن أن تمس الحريات العامة والفردية لهؤلاء السكان.

وتتجلى حقيقة دور الرقابة القضائية المتمثلة فى المحكمة العليا أنها لاتتقاصر عن ملاحقة هذه المجالس ومقتضياتها بدءا بالإنتخابات،الذى غالبا مايلجأ المتضررون الى المحكمة العليا بطعونهم المقدمة فى النتائج المشكلة لهذه المجالس كما رأينا ذلك سابقا إذ أعطى المشرع الحق فى الطعن فى نتائج الإنتخابات المقررة من قبل اللجنة الإدارية المشكلة لفرز هذا الإقتراع.

أما بالنسبة للقرارات الصادرة من الرؤساء فى مواد الضبط الإدارى أو القرارات التى قد تتضمن إعتداء على الملكية الفردية ففى هذه النوعية من القرارات فان الاجراءات القضائية تختلف عن الاجراءات المتعلقة برقابة المشروعية،إذ تصدر الأحكام فى هذه المواد بأسرع وقت ممكن وذلك حفاظا على الحريات العامة والفردية .

كما أن الرقابة القضائية قد تأخذ بعدا أكثر ملاحقة وتأكيدا من ذلك،فقد جاء فى المادة ٤ من ٠١٦-٦٠ أن إيقاف أو تعليق المجلس البلدى لايتم الا بعد تأكيد من طرف المحكمة الادارية،ان هذه المجالس لاتمتلك من الموارد مايمكنها من ادارة نفسها بنفسها (٢) وهو بعد وإن كان تخلى عنه المشرع إلا أنه يعكس فى حقيقته دور الرقابة القضائية على هذه المجالس وأهميتها.

من جهة أخرى يكون القضاء حاضرا من خلال محكمة الحسابات بوصفها الهيئة القضائية العليا للرقابة على الأموال العمومية ، وهو فى ذلك مكلف بالكشف عن أى إنحراف أو خرق أو مخالفة للقواعد القانونية والنظم المتعلقة بالتسيير ، حيث يمكنها فى هذا الصدد مساءلة كل الأشخاص ، وهدفها الأساسى هو التحقق من مشروعية كل العمليات الحسابية التى تجريها الهيئات والأجهزة التابعة لها والمسؤولة عن تحصيل أو أداء أموال عامة أو الإلتزام بإنفاقها،وفى هذا الاطار

---

(١) أنظر الدكتور مصطفى أبو زيد مرجع سابق ص ١٦٨

(٢) المادة ١٤ من القانون رقم ١٩ - ٩٣ بتاريخ ١٩٩٣/١/٢٦ المتعلق بمحكمة الحسابات

تستطيع ان تصدر كل العقوبات التى تراها مناسبة للمخالفات المرتكبة،حيث خولها المشرع كل الصلاحيات فى مراقبة صحة ونزاهة الإيرادات والنفقات المبينة فى الحسابات العمومية،والتأكد من حسن إستخدام الإعتمادات والأموال والقيم المعهود تسييرها إلى مصالح الدولة والهيئات العمومية بما فيها الجماعات المحلية .

وهى مختصة فى التحقيق والمتابعة لكل هذه العمليات،والمعاينة لكل الأخطاء التى تكتشفها فى حسابات المحاسبين العموميين الذين حددهم المشرع فى كل من موظف أو وكيل مؤهل مباشر بإسم هيئة عمومية علميات قبض الايرادات أو صرف النفقات أو إستخدام السندات إما بواسطة أموال وقيم معهود إليه بحفظها، وإما بواسطة محاسبين عموميين.

ولتسهيل العمل فان المحاسبون ملتزمون بايداع نسخ من حساباتهم التسيرية لديها[1]،وهومايسمح لها بالاطلاع على بنود الميزانية والجوانب المختلفة للمالية المحلية (٢) ، من جهة أو إكتشاف كل الثغرات التى يعانى منها التسيير المالى المحلى من جهة ثانية والبحث عن الحلول الملائمة لها.

وهذا يظهر أن أبعاد الرقابة القضائية تتسع لتشمل الجوانب المختلفة للنشاط المحلى،لكى لا تكون مصالح الأشخاص إعتباريين أو طبيعيين دولة بين قرارات العمدة والمجلس المحلى وسلطة الوصاية.

وحتى يحس القائمون على تلك المجالس أن سلطة الوصاية ليست هى الجانب الوحيد الذى يمتلك زمام الأمور،وأن التقرب إليها أو التصادم معها ليس هو الحل الجذرى لمصالح المجموعات و إنما هنالك قضاء مستقيم يزن بالقسطاس ما للمجموعة الاقليمية وماعليها،وهو حاضر وقد لاينتظر من يشير إليه من بعيد كالطعون المقدمة إلى المحكمة العليا ولكنه قد يتدخل عندما تتعرض حريات الاشخاص لاعتداءات يطبعها الطابع المحلى سواء كانت مدعومة من الوصاية أو خارجة عليها. والاكيد أن ذلك القضاء سوف يعيد كل شيء إلى رشده أيا كانت حقائق الأمور.

خلاصة

الرقابة الإدارية على المجموعات الإقليمية ركن أساسي من أركان اللامركزية الإدارية،إذ بدونها تنتقل هذه المجموعات الإقليمية إلى وحدات مستقلة فى كيان الدولة العام،وقد إختلفت هذه الرقابة باختلاف الأنظمة القانونية كل حسب ظروفه ونظرته إلى اللامركزية . وقد كان القانون الموريتانى فى هذا الموضوع أكثر تأثرا بالقانون الفرنسى من غيره وتميز بشكل خاص عنه فى محاولة تقليص دور هذه المجموعات الاقليمية انطلاقا من رؤى سياسية مختلفة . ويتضح من العرض السابق أن القانون الموريتانى قد عرف الوصاية الإدارية على الهيئات ذاتها وعلى الأشخاص وعلى الأعمال وتبين أن ممارسة الوصاية على المستوى المركزى إختلفت باختلاف القوانين وعهد بها إلى رئيس الجمهورية إبان فترة الستينات ثم كلف بها وزير الداخلية فى فترة لاحقة إلا أن مجلس الوزراء ووزير المالية يتمتعان بدور أساسى فى تلك الوصاية كما بينا ،وتأخذ الوصاية الإدارية سواء على الهيئات أو على الأشخاص أو على الأعمال أوجها مختلفة كالتصديق والإلغاء والحلول . كما عرفت تلك الوصاية قيام إدارات مركزية خاصة بها مع إمكانية تفويض هذه الوصاية إلى سلطات محلية مركزية من أجل سرعة إتخاذ القرار وملاحقة هذه المجموعات الاقليمية فى الوقت المناسب . وعرفت الرقابة على المجموعات الإقليمية وجود رقابة قضائية إلى جانب الوصاية الإدارية. وتنصب هذه الرقابة القضائية على مشروعية القرارات التى تصدرها المجموعات الإقليمية والفصل فى المنازعات بينها وبين السلطة الوصية .

---

(١) أنظر بيان حول التسيير المالى المحلى للمؤتمر الوطنى للعمد ما بين ٢٧ — ٣٠ إبريل ١٩٩٥

(٢) حيث تقدم وجوبا الجماعات إلى المحكمة قبل الشهر السادس الموالى لشهر اختتام السنة المالية ميزانياتها وحساباتها الخاصة وحسابات النتائج انظر المادة ٤٤ من القانون ١٩ — ٩٣ الآنف الذكر .

خاتمة

التنظيم القانوني للإدارة المحلية بشكل عام ينطلق من محاولة الوصول إلى إقامة الدعائم وإعطاء الإمكانيات للسكان المحليين،من أجل خدمة أنفسهم بأنفسهم وإشباع حاجاتهم بأيديهم وأيدى المؤمنين من أبناء وحدتهم بقضاياهم المحلية عن طريق إمكانيات مجالسهم المحلية.

ولذلك فإن الحكم على أى تنظيم محلى دون النظر إلى الإمكانيات الإقتصادية،والإجتماعية والثقافية،والبيئية،ودرجة التأثير سلبا وإيجابا على النص القانونى سيبقى حكما سطحيا وناقصا .

إذأن التجاذب،والمد والجزر،الذى يكتنف تلك العلاقة القائمة بين النص والواقع المحلى تبقى القادرة على إبراز خصوصيته وقدرته على التأثير فى الواقع أو العكس .

إلا أن ذلك فى كثير من الأحيان لايعدوا كونه حكما إستنتاجيا يصبغ على النص القانونى هالة من الرصانة،إذ قدلا يكون له الفضل فى تلك النتائج،بل ربما ساعدته ظروف ما طوعت له الواقع المحلى ،والأفضل أن يكون الحكم على النص كقواعد قانونية مجردة من تلك الإمكانيات والمأثرات ثم إسقاطه على الواقع والخروج بالنتائج المتوخاة وذلك ماتم إعتماده فى هذا البحث.

فإتضح أن النص القانونى المحلى فى موريتانيا عاش عديدا من المأثرات إبتداء بتأثره بالقانون الفرنسى إبان فترة الإستعمار la periode coloniale ،ذلك التأثر الذى أقام المبادئ وأسس القواعد الأساسية وشكل الملامح المميزة لذلك النص المحلى فى كافة المجالات ،ومرورا بمحاولة المشرع مرتنة القوانين المحلية la mauritanite' des lois locaux ، وإنتهاء بتسييسه وإخضاعه لأهواء الحكام ومتطلبات الحكم وتوجهاته،لذلك ميزت هذه المأثرات ذلك النص عن غيره من النصوص الأخرى وحتى فيما بينه وبين بنى جلدته سواء فى مستوى واحد أوبين المستويين (الولايةوالبلدية)وهوما يمكن أن يعطينا بعض الأعذار فى محاولتنا دمج تلك النصوص رغم أننا حاولنا قدر الإمكان أن لانأخذ النص المحلى كما أنزل،ولكننا كنا حريصين على معالجته بأحماله المختلفة (الإقتصادية والإجتماعية والسياسية)وتعقيدات تلك الأحمال .

إن أهم الإستنتاجات التى يمكن أن نخلص إليها بعد هذه المعالجة للنظام القانونى للإدارة المحلية الموريتانية هى :

أولا: أن الإدارة المحلية فى موريتانيا لم تكن وليدة الصدفة بل كانت نتيجة لعدة أسباب أهمهاتنظيمات المستعمر الفرنسى (نقل النموذج) من جهة،والفعاليات السياسية (الأحزاب) من جهة أخرى ،بل كان ميلادها يشكل نقطة إلتقاء بين عدة متناقضات غذتها القبيلة والنعرات الإجتماعية ،وفى لحظة ما تمسك بها دعاة الإستقلال فأصبحت الشغل الشاغل لعدة أوساط لذلك تم تقويضها وطمس معالمها فى فترات الإستقلال الأولى تقويضا لطموحات فعاليات وجدت فيها

آلية لبلورة نفسها ومن هنا كانت دائما بؤرة تعكس الوضع السياسى فى البلاد،فلم يتم إلغاؤها نهائيا لخوف الأنظمة الشمولية والأحكام العسكرية من إلغاء العديد من الرموز ولكن فى أسوء الأحوال كان يتم إسكاتها فقط.

ثانيا:إتفقت الدساتير الموريتانية على تخصيص باب للإدارة المحلية،لكن هذه الدساتير لم تزد فى أحسن الأحوال على إيراد أكثر من أساسين كأنواع المجموعات الإقليمية وطريقة تشكيلها.وذلك عائد إلى تأثرها بالأسلوب الفرنسى الذى يقوم على إيراد بعض الأسس فى الدستور ثم يحيل للقانون فيمايتعلق بالتفاصيل ،إضافة إلى أن تنظيم تلك الأسس من قبل الدستور كان يعنى خروج الإدارة المحلية عن سلطة المشرع العادى .

ثالثا:بصفة عامة يمكن القول أن الإدارة المحلية الموريتانية تستجيب للعديد من الأسس العامةأو الأركان أو المقومات للقول بوجود إدارة محلية،إلاأن تلك الأسس بقيت أسيرة لرؤى المشرع العادى ولم ينص عليها الدستور،فكان دائما مايتفاوت تحمسه لهذا الركن أو ذاك ملبيا التوجه العام الذى يحكم البلاد.

رابعا:تقوم الإدارة المحلية فى موريتانيا على مستويين هما الولاية،والبلدية.ولكل منهما تنظيمه الخاص به ،إلا أن المشرع كان يخرج عن تلك القاعدة فى شكل تضليل،لأنه يطمح لإقامة نموذج واحد يتمتع بصفات معينة وكثيرا ماتم تهجين أحد المستويين ليكون ذلك النموذج وإتسمت الولايةوالبلدية بالآتى:

١-التشكيل:إعتمدت الولاية على التعيين أوالجمع بين الإنتخاب والتعيين ،أماالبلديات فقامت على الإنتخاب المباشر ،كما عرفت بعض المجالس الإقليمية تشكيلا خاصا(انواكشوط)وتقسيمهاإلىدوائر إنتخابية،معتمدا فى الحالتين على المعيار السكانى .

٢-العضوية:إختلفت عضوية المجالس الإقليمية بين هذا المستوى أو ذاك،وإن كانت أكثر بساطة فى المجالس البلدية منها من المجالس الجهوية،حيث عرفت الأخيرة إشتراط الإنتماء إلى حزب سياسى معين أو إلى الولاية نفسها (أبناء الإقليم)أو عضوية هياكل تهذيب الجماهير .

وهذه العضوية إما إستشارية أو تنفيذية ويتم تحديد عدد الأعضاء وفقا لعدد السكان ،أمامدتها فهى مدة طويلة ،كماأن مقابل العضوية بشكل عام يحكمه مبدأالمجانيةLA GRATUITÉ.ولكن ذلك لم يمنع المشرع من إيجاد أنواع من التعويض كانت أكثر جدية بالنسبة لأعضاء الجهاز التنفيذى ومساعديهم .

ويتم إنتهاء العضوية بثلاث طرق :

أ-إمابواسطة العضو نفسه (الإستقالة).

ب-إمابواسطة المجلس البلدى(الإقالة).

ج-إمابواسطة سلطة الوصاية(الحل ،التعليق،الفصل).

٣-نظام سير العمل :الذى يتم عن طريق الدورات سواء أكانت عادية أوإستثنائيةلإقامة الجلسات التى تحتوى فى أدبياتها على الإستدعاء،وجدول الأعمال ،وبالفعل فإن المشرع طبع هذه الجلسات بطابع الأهمية لحل المشاكل المحلية وأعطى إمكانيات حضور كافةالسلطات الإدارية المحلية فضلاعن عمومية هذه الجلسات .

وتتكفل الأجهزة التنفيذية بمهمة التسيير متمثلة فى العمدة ومساعديه(مكتب البلدية) بالنسبة للبلديات ، والوالى وديوان الولاية بالنسبة للولايات.

٤-أما بالنسبة لنظام الإنتخابات المحلية فقد حرص المشرع على تحديد شروط الناخب،وموانعه وعالج التهيئة العامة للإنتخابات عن طريق إعداد اللوائح،وتقسيم البطاقات الإنتخابية والإجتماعات الإنتخابية،ثم عمليات التصويت أو الإقتراع وحيثياتها المختلفة .

خامسا: تم تعريف المجالس الإقليمية بصلاحياتها عن طريق النص على القانون على مزاولة كافة الإختصاصات ذات الطبيعة أو الطابع المحلى (العمومية)،مع حصر بعض الصلاحيات وتعدادهاعلى سبيل المثال ،إلا أن تلك الصلاحيات المعممة قيدت بقيودكوجوب إقتصارها على المرافق العامة المحلية،وأن لاتتصل إلى أى أمر ذا طابع سياسى تجسيدا للفصل بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية .وتنقسم الصلاحيات إلى صلاحيات إستشارية،وصلاحيات تسييرية.إلا أن القانون لم يراعى المرونة فى تحديد الصلاحيات المحلية إنطلاقا من وجود إختلافات كبيرة بين المجالس المحلية فلم يعط الحرية للمجالس فى إختيار موضوع معين قد يكون أكثر تلبية لحاجيات السكان .

أما صلاحيات الجهاز التنفيذى فتقوم على مبدإالإزدواج الوظيفى،حيث يتمتع هذا الجهاز بنوعين من الإختصاصات المركزية واللامركزية،وإن كان العمدة أكثر إتساعافى تمثيل الصلاحيات اللامركزية من الوالى الذى يضطلع ببعض الأمور ،كتمثيل المجموعة الإقليمية،وإعداد الميزانية وحساب التسيير ودراسة القضايا ذات الطابع المحلى وعرضها على المجلس المحلى .

سادسا:أعطى المشرع للمجموعات الإقليمية الأنواع المعروفة والضرورية من الموارد،كالضرائب والرسوم ومسترجعات الضرائب الوطنية،إضافة إلى ضرائب إضافية.كما أعطاها إمكانية الحصول

على إيرادات غير ذات طابع ضريبي،حيث فرض إنشاء صناديق خاصة بتمويل المجموعات الإقليمية ودخول ممتلكاتها .

كما مكنها من القدرة إلى اللجوء إلى موارد إستثنائية سواء كانت قروضا مع الإعتراف ببعض القيود المفروضة عليها رغبة من المشرع الوطنى فى حماية المجالس الإقليمية من سوء التصرف بالأموال العامة،أوحمايتها من الإفلاس نتيجة عدم قدرتها على السداد،أو هبات أو مساعدات إضافة إلى الإعانات المركزية التى يبدوا إستحالة الإستغناء عنها مهما نمت الموارد الذاتية .

وألزمها بالإنفاق على بعض الشؤون بذاتها تلبية لحاجيات السكان،فى حين أعطاهاالفرصة فى إختيار الإنفاق على بعضها،والمساهمة فى كل مشروع محلى.

أما الميزانية المحلية فتمت معالجتها من خلال النص على كيفية تشكيلها،وهيكلتها،وكيفية تنفيذها سواء فى تنفيذ الإيرادات أو تنفيذ النفقات،ثم المحاسبة التى تخضع لها موارد ونفقات المجموعات المحلية.ممايعنى أن عمليات التمويل المحلى قد حققت درجة معقولة من الإستقلال المالى للمجالس المحلية مما ساعد فى إعطائها مزيدا من المرونة فى تحقيق إختصاصاتها بكفاءة وفاعلية أكثر .

سابعا:الرقابة على المجموعات الإقليمية كانت ومازالت الحقل الأساسي لأوجه التعامل المختلفة بين النظام المركزى والنظام اللامركزى ،وقد إتسمت فى القانون الموريتانى نتيجة لتأثره بالقانون الفرنسى برقابة ثقيلة ومتشددة ،تم تشديدها أكثر فى ظل الأوضاع السياسية المختلفة،إضافة إلى وجود رقابة قضائية .

فالوصاية الإدارية كانت أكثر وطئا على المجالس البلدية من المجالس الجهوية،وإنصبت على ثلاثة مستويات هى :الوصاية على الهيئات ذاتها ،والوصاية على الأشخاص ،والوصاية على الأعمال ،وتم إسناد هذه الوصاية على المستوى المركزى لرئيس الجمهورية أو لوزير الداخلية من جهة ولوزير المالية ومجلس الوزراء فى بعض الأحيان.ولقد كانت أهم هذه الجوانب وأكثرها تفصيلا الوصاية على الأعمال التى يرجع إليها فى التصديق والإلغاء والحلول ،كما أصر المشرع على تفويض هذه الوصاية ولكن فى مجالات معينة،أوضحنا أنها لا تدخل فى صميم تلك الرقابة،ولاتتعلق بالجوانب الهامة جدا.ولكن ذلك التفويض يبقى فى أغلب الأوقات يعنى إشراك السلطات المحلية مع المجموعات الإقليمية وتعاملها وتعاونها فى كثير من الأحيان .

أما الرقابة القضائية فتتضح أكثر فى إلغاء الأوامر،واللوائح،و القرارات المحلية المخالفة للقانون فتتناول فض المنازعات التى تكون المجالس المحلية طرفا فيها .

وبشكل عام يمكن القول أن تحديد الصلاحيات التي تمارسها المجالس المحلية تحديدا عاما مجملا أخضع هذه المجالس فى ممارستها لدرجة أشد وطأة وأكثر إحكاما للسلطات الرقابية .

المراجع والمصادر

المراجع العربية:

أولا-الكتب:

١-د/أنور رسلان ،الأسس الدستورية للإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ،١٩٩٥.

٢-د/أنور رسلان ،القانون الإدارى ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٤.

٣-آرنو(ج-ك)،المؤسسات السياسية (تعريب عبد القادر الميلادى)،المدرسة الوطنية للإدارة ،انواكشوط ،١٩٨٢.

٤-د/أحمد رشيد ،الإدارةالمحلية (المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية)،دار المعارف ،الطبعة الثانية ،١٩٩١.

٥-د/بكر القبانى ،الرقابة الإدارية ،دار النهضة العربية ،الطبعة الأولى ،١٩٧٨.

٦-د/حسن محمد عواضة ،الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية (دراسة مقارنة)،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت ،الطبعة الأولى ،١٩٨٣.

٧-د/كامل بربر ،نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،بيروت ١٩٩٦.

٨- الغزالى أسامة (حرب)، الأحزاب السياسية فى العالم الثالث ،عالم المعرفة ،الكويت ،١٩٨٧.

٩-د/السيد محمد مدنى ،القانون الإدارى الليبى،دار النهضة العربية ،١٩٦٤.

١٠-السيد عبد المطلب غانم ،المحليات (دراسة فى الإدارة والنظم)،دار المعارف ،القاهرة ،١٩٨١.

١١-مصطفى الجندى ،الإدارة المحلية وإستراتيجيتها ،منشأة المعارف،الإسكندرية ،١٩٨٧.

١٢-د/مصطفى محمد موسى ،التنظيم الإدارى بين المركزية واللا مركزية (دراسة مقارنة)،الهيئة العامة للكتاب ،القاهرة ،١٩٩٢.

١٣-محمد أنس قاسم ،التنظيم المحلى والديمقراطية (دراسة مقارنة)،جامعة القاهرة (فرع بنى سويف)١٩٨٣.

١٤-د/سليمان الطماوى ،مبادئ القانون الإدارى ،دار الفكر العربى ،القاهرة ،١٩٦٦.

١٥-د/سليمان الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ،دار الفكر العربى ،القاهرة ،الطبعة الأولى ،١٩٩٥.

١٦-د/سيدى إبراهيم ولد محمد أحمد،النظام الحزبى والتجربة الدستورية الموريتانية ،جامعة إنواكشوط ،١٩٩٠.

١٧-د/عادل محمودحمدى ،الإتجاهات المعاصرة فى أنظمة الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)،دار الفكر العربى،القاهرة ،١٩٧٣.

١٨-د/عبد المعطى عساف ،تنظيم المجالس المحلية ،(دراسة مقارنة)،جامعة القاهرة ،١٩٧٤.

١٩-عطية حسين الأفندى ،النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر ومطالب التطوير ،جامعة القاهرة ،١٩٩٤.

٢٠-د/خالدسمارة الزغبى ،تشكيل المجالس وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)،منشأة المعارف ،الإسكندرية ١٩٨٤.

٢١-د/صلاح الدين فوزى ،الإدارة المحلية فى التشريع المصرى نحو إدارة محلية أفضل ،دار النهضة العربية ،١٩٩٢.

٢٢-صبحى محرم ،الخدمات المركزية للسلطات المحلية ،المنظمة العربية للعلوم الإدارية،١٩٧٠

ثانيا-الرسائل والمجلات الجامعية والإصدارات:

١-أحمد ولد عبد الجليل ،النظام الإدارى فى موريتانيا ،رسالة متريز غير منشورة ،جامعة انواكشوط ،١٩٩٢.

٢-بيان حول التسيير المالى المحلى ،المؤتمر الوطنى للعمد (٢٧-٣٠ابريل ١٩٩٥)

٣-جمال ولدحمزة ،الرقابة الإدارية فى موريتانيا ،رسالة متريز غير منشورة ،جامعة انواكشوط١٩٩٣.

٤-جمال ولد حمزة ،الأسس الدستورية للإدارة المحلية فى موريتانيا ،بحث دبلوم غير منشور ،معهد البحوث والدراسات العربية ،القاهرة ١٩٩٧.

٢٥-عبد الودود ولد الشيخ ،القبيلة فى تجلياتها المختلفة ،مجلة الوسيط ،المركز الموريتاني للبحث العلمي ،العدد الأول ،انواكشوط ١٩٨٧.

٢٦-فؤاد العطار ،نظرية اللامركزية الإقليمية،مجلة العلوم القانونية والإقتصادية ،جامعة عين شمس ،القاهرة ،العددالأول السنة الثانية ، يناير١٩٦٦.

ثالثا – القوانين :

١-دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر بتاريخ٢٢مارس١٩٥٩.

٢-دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر بتاريخ٢٠مايو١٩٦١.

٣-دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادربتاريخ٢٠يوليو١٩٩١.

٤-قانون٠١٦-٦٠بتاريخ١٦/١/١٩٦٠الخاص بالبلديات الحضرية.

٥-قانون١٣٥-٦٠بتاريخ١٦/١/١٩٦٠الخاص بالبلديات الريفية.

٦-قانون٠٤٤-٦٢بتاريخ٢٢/١/١٩٦٢المعدل للقانون١٣٥-٦٠.

٧-قانون٠١٧-٦٣بتاريخ١٨/١/١٩٦٣الخاص بالبلديات النموذجية.

٨-قانون٠١٢-٦٤بتاريخ١٨/١/١٩٦٤المعدل للقانون٠١٦-٦٠.

٩-قانون٠١٣-٦٤بتاريخ١٨/١/١٩٦٤المعدل للقانون١٣٥-٦٠.

١٠-قانون٠١٥-٦٤بتاريخ١٨/١/١٩٦٤المعدل للقانون١٣٥-٦٠.

١١-قانون٠٦٨-٦٤بتاريخ٢٤/٤/١٩٦٤المعدل للقانون١٣٥-٦٠.

١٢-قانون٢٤٢-٦٨بتاريخ٣٠/٧/١٩٦٨الخاص بالتنظيم العام للإدارة الإقليمية.

١٣-قانون٢٤٣-٦٨بتاريخ٣٠/٧/١٩٦٨المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.

١٤-قانون٠٦٣-٦٩بتاريخ٢٥/١/١٩٦٩المعدل للقانون٢٤٣-٦٨.

١٥-قانون٠٦٦-٦٩بتاريخ٢٥/١/١٩٦٩المعدل للقانون٢٤٣-٦٨.

١٦-قانون٣٢٤-٧٠بتاريخ١٨/١٢/١٩٧٠المحددلصلاحيات رؤساء المراكزالإدارية .

١٧-قانون٠٦٤-٧١بتاريخ٤/٣/١٩٧١المعدل للقانون٢٤٣-٦٨.

١٨-قانون٠٤٤-٧٢بتاريخ١/٢/١٩٧٢المعدل للقانون٢٤٣-٦٨.

١٩-قانون٠٢٠-٧٣بتاريخ٢٣/١/١٩٧٣المعدل للقانون٢٤٣-٦٨.

٢٠-قانون٠٢٦-٧٩بتاريخ٢٠/٢/١٩٧٩المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.

٢١-قانون١٤٤-٨٠بتاريخ ٥/٧/١٩٨٠المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.

٢٢-قانون٠١٢-٨١بتاريخ١٠/٢/١٩٨١الخاص بالوصاية علىالولايات ومنطقة انواكشوط.

٢٣-قانون١٢٨-٨٣بتاريخ١٥/٦/١٩٨٣المنظم للولايات ومنطقة انواكشوط.

٢٤-قانون١٣٤-٨٦بتاريخ١٣/٨/١٩٨٦المنشأ للبلديات.

٢٥-قانون٢٨٩-٨٧بتاريخ٢٠/١٠/١٩٨٧المغيروالحال محل القانون١٣٤-٨٦.

٢٦-قانون٠١٢-٨٧بتاريخ٥/١/١٩٨٧المعدل للقانون١٢٨-٨٣.

٢٧-قانون٠١٢-٨٩بتاريخ٢٣/١/١٩٨٩المتضمن للنظام العام للمحاسبة العمومية.

٢٨-قانون٠٢٨-٨٨بتاريخ٥/١/١٩٨٨المعدل للقانون ١٢٨-٨٣.

٢٩-قانون٠٢-٩٠بتاريخ٣٠/١/١٩٩٠المنظم للإدارة الإقليمية .

٣٠-قانو٠٤-٩٠بتاريخ٦/٢/١٩٩٠المنشأللنظام الضريبي للبلديات

٣١-قانون٠٩-٩٣بتاريخ١٨/١/١٩٩٣المنظم للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقدويين للدولة.

٣٢-مرسوم رقم ٠٧٤-٦٩بتاريخ٥/٢/١٩٦٩المنظم لطرق إعدادالميزانيات الجهوية.

٣٣-مرسوم رقم٠٢٨-٧٣بتاريخ٣٠/١/١٩٧٣المتعلق بتفويض الوصايةعلى الأشخاص.

٣٤-مرسوم رقم١٦٦-٨٠بتاريخ١٨/٧/١٩٨٠المحددلصلاحيات الولاة والحكام.

٣٥-مرسوم رقم ١٣٠-٨٦بتاريخ١٣/٨/١٩٨٦المحدد للإجراءات العملية للحملة الإنتخابية وعمليات الإقتراع.

٣٦-مرسوم رقم ١٠٢-٩٠بتاريخ١٦/٧/١٩٩٠المطبق لبعض أحكام القانون ٢٨٩-٨٧

٣٧-مرسوم رقم ١٥٥-٩٠بتاريخ ٢٢/١٠/١٩٩٠المطبق لبعض أحكام القانون٢٨٩-٨٧.

٣٨-القرار رقم ١٧٢بتاريخ٢٣/١١/١٩١٢(الإدارة الفرنسية).

٣٩-القرار رقم ٤٦٩والقرار٤٧٠بتاريخ ٢٠/٨/١٩٣٦(الإدارة الفرنسية).

٤٠-القرار رقم ٠٦١والقراررقم ٠٦٣بتاريخ٨/٢/١٩٥٨(الإدارة الفرنسية).

٤١-القرار رقم ٠١٨بتاريخ٢٦/١/ ١٩٨٨الخاص بميزانيات البلديات .

٤٢-القرار رقم ٠٣٣بتاريخ١٥/٣/١٩٨٩المحددلإختصاصات الأمناء العامين للبلديات .

٤٣-القرار رقم ٤٠٨بتاريخ٤/٩/١٩٨٩المحددللعلاوات الشهرية للأمناء العامين.

٤٤-القرار رقم ١٧١بتاريخ٦/٩/١٩٩٠القاضي بتفويض إختصاصات الوصاية للولايات.

٤٥-القرار رقم ١٧٠بتاريخ٦/٩/١٩٩٠المتضمن إنشاء دوائرإنتخابية على مستوىبلدية انواكشوط.

٤٦-المقرر المشترك٢٥٦بتاريخ٢٦/١٢/١٩٩٠القاضي بتعيين المعلمين أمناءعامين للبلديات

٤٧-القرار رقم ٢٠٧بتاريخ ٢٦/١٢/١٩٨٦المحدد لشروط إكتتاب الأمناء العامين للبلديات.

٤٨-القرار رقم ٠٢٩بتاريخ ٢٩/٢/١٩٨٨المحدد لعلاوة التمثيل التي يمكن منحها للعمد.

٤٩-التعميم رقم ٠٢١بتاريخ٣/٦/١٩٨٧المتعلق بالإنتخابات

المراجع الأجنبية

A – LES LOIS

1-Textes Constitutionnelles, Centre De Docummentation Et De Recherche E.N.A.,NKTT,1991.
2-Decret No:102-90 du 16 juillet 1990 portant application de l'aticle5 du loi 289-87.
3- Arrete' No:R-207/M.INT.P.T du 24 decembre 1986 fixant les conditions de recrutement des secretaires generaux des municipalites.
4-Arrete' No:630 portant detachement des certains fonctionnaires qualites' des secretaires generaux des communes des chefs lieux de departement .
5-Lettre circulaire No:021 du 3 juin 1987 adressee' aux maires.
6-Recueil des textes legislatives et reglementaires relatifs aux elections (direction des collectivites locales,mission francais de cooperation , nouakchott 1994).
7-Journal Officiel D'A.O.F.1905.1921,1934.
8-A.N.M serieQ, serieD,serie E2.

B-LES OUVRAGES:

1-Dr.Coulibaly Bocar,le statut des collectivites locales en Mauritanie (R.I.M) ,contribution au sujet de L'administration territoriale au Maghreb,editions quessous,Rabat 1989.
2-didier Newia Divesky ,precis de droit administratif Mauritanien, E.N.A ,NKTT 1979.
3-Didier Newia Divesky,L'organisation adminisrative de la Mauritanie,(Centre Des Documentations Et Des Recherches),E.N.A Juin 1976.
4-Fransis Dechassey, Mauritanie 1900-1975 de L'ordre Colonial a L'ordre Neo-colonial Entre Maghreb et Afrique Noire, Paris Anthropos, 1978.
5 – Elements de Droit Public P.Dubois Richard,GordoneT, m.Mouskheli,Imprimerie Paul Barbey , Le caire 1937.
6-Xavier Hoang ,Orientations pour le Developpement Communal en RIM.NKTT,Rapport Intermediare fait par la Banque Mondial Et Le Ministere Francais De La Cooperation ,Aout 1993.

JAMAL OULD HAMZA

C- LES RECHERCHES:

1-Ahmed Salem Ould Boubout , Regardes Sur La CHarte Constitutionnelles Du 9 Fevrier 1985.IN Revue Mauritanienne De Droit Et D'EconomieNo:22,1987.
2-Desire' Vuillemin,Revue D'histoire Des ColoniesNo:148 et 149.
3-Etudes Sur Les Infrastructures Urbaines Municipales ,Direction Des Collectivites' Locales,Realise' parL'Agence Mauritanien D'Exection Des Travaux public, Societe' D'Amenagement Du Territoire (sat-consilt),NKTT 20 Avril 1995.
4-Dr.Mouhamed Ould Saleck,Etude Sur Les Dettes et Arrieres Des Municipalites Et Communes Reurales En RIM.projet G.T.Z Septembre 1995.
5-Mohamed Cherrif Et Dr. LAkhdar Ben Azzi ,Etude Sur La Fiscalite' Communale en RIM,1994
6-Sidi Ould Saada ,Le Secretariat a La Permenance du C.M.S.N(Statut&Organisation),These De Maitrise (F.S.J.E).1989.
7-Ould Daddah,Discours Et Messages ,Editions du Haut Commissariat a L'information ,NKTT, 1966

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة